

Resumen de Comercio internacional de bienes - Colombia

Autores/Colaboradores del DNP

José García Guzmán (Asesor), Olga Rodríguez (Asesora), Luisa Oyuela (Asesora), Lida Quintero (Asesora).
Eds: Camilo Rivera (subdirector Productividad, internacionalización y Competencia) y Juan Sebastián Robledo (director de Innovación y Desarrollo Empresarial).

Exportaciones de Colombia están altamente concentradas en pocos mercados y pocos productos.

Colombia ha pasado de una alta dependencia de exportaciones de café en la década de 1970, a una alta dependencia del petróleo y otros minerales. Estos últimos representan más del 60% de la canasta exportadora actual (61.2% en 2019), aunque la producción de petróleo colombiano representa menos del 1% de la producción mundial (OECD, 2019). Además, los 10 principales destinos de las exportaciones colombianas de Bienes representaron el 70% del valor total exportado en 2019; solo Estados Unidos y China suman el 47% de las exportaciones brutas. (Argüello, 2017) descompuso las exportaciones colombianas en sus márgenes intensivos y extensivos durante el periodo 1991-2011. Los resultados indican que la diversificación comercial es relativamente limitada, el margen extensivo contribuyó 37% al crecimiento de las exportaciones en el periodo cubierto y el margen intensivo 63% (García, Rivera, & Robledo, 2020).

La integración en cadenas globales de valor (CGV) es mínima y está concentrada en productos de bajo valor agregado. Productores colombianos usan muy pocos insumos internacionales en sus exportaciones, entre otros por políticas proteccionistas (Echavarría Soto, Giraldo Salazar, & Jaramillo Mejía, 2019). Las estimaciones del Comercio en valor agregado encuentran que la integración en CGV mundiales sigue siendo limitada, la participación del valor agregado extranjero incorporado en las exportaciones de Colombia es baja (OECD, 2019). El único vínculo importante de Colombia con CGV es con Estados Unidos, mientras que muchas economías asiáticas y europeas están estrechamente entrelazadas a través de sus relaciones comerciales, tanto entre ellas como con economías avanzadas (Criscuolo & Timmis, 2017) (García, Rivera, & Robledo, 2020) (Estrades & Osorio-Rodarte, 2020).

Muchos análisis a nivel de firma encuentran que la productividad, mejoramiento de la calidad y vínculos hacia atrás y hacia adelante son impulsores clave del crecimiento de las exportaciones (Fieler, Eslava, & Yi Xu, 2018), (Eslava, JohnH, Kugler, & Maurice, 2013), (Eaton, Eslava, Kugler, & Tybout, 2007). Todos estos autores estudiaron el dinamismo de las firmas colombianas, identificando algunas características relevantes. Tomando un año típico, la mitad de todos los exportadores colombianos no eran exportadores en el año anterior. La mayoría de las nuevas empresas exportadoras amplían sus ventas al exterior muy rápidamente. Las nuevas empresas exportadoras tienden a comenzar con un único destino de exportación y luego se expanden gradualmente a otros mercados. Durante la última década, estos exportadores recientemente exitosos representan casi la mitad de la expansión total de las exportaciones. Meléndez, Arbeláez, & León (2012) muestran que en el proceso de descubrimiento de exportaciones, la presencia de inversión extranjera jugó un papel clave y ayudó a desencadenar el descubrimiento. Además, la asociación con empresas extranjeras para la distribución y comercialización, así como para adquirir conocimientos sobre la demanda extranjera y las necesidades y preferencias de los consumidores, fue fundamental para el éxito. (García, Rivera, & Robledo, 2020)

La estructura arancelaria muestra restricciones más altas que sus pares regionales y una tendencia reciente hacia niveles más altos y dispersión. Los aranceles se han reducido en niveles, pero su dispersión aumentó, reflejando la protección de los sectores agrícola y algunos industriales como automotor, calzado, textiles y vestido. El Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP) impone un esquema de tarifas variables a los productos agrícolas, protegiéndolos de la competencia internacional y exacerbando su protección y la dispersión de aranceles (Rivera, y otros, 2020).

El número de productos e importaciones afectados por las medidas no arancelarias (MNA) son similares a los de Chile e inferiores a los de Argentina y Brasil. Sin embargo, sus equivalentes ad valorem (EAV) son altos en comparación con los países de América Latina. Bienes de consumo y productos alimenticios enfrentaron la mayoría de las MNA en Colombia, mientras que los bienes de capital

se enfrentaron a la menor cantidad de MNA. Aceites vegetales, alimentos para el ganado, fertilizantes y otros químicos son algunos de los productos utilizados por los exportadores que enfrentan el mayor número de MNA. Las MNA más comunes en Colombia son los requisitos de inspección y certificación, por razones de salud pública y seguridad (Kee & Forero, 2020). Sin embargo, los EAV son relativamente altos en comparación con los países de América Latina en agricultura, alimentos y bebidas, calzado, textiles y confección, según estimaciones realizadas por (Kee & Nicita, Trade Frauds, Trade Elasticities and Non-Tariff Measures, 2017).

Cualquier reforma arancelaria debe perseguir una baja dispersión, simplicidad y transparencia, como la Reforma Estructural Arancelaria (REA) original de 2010. Con esta reforma se redujo el arancel general de 3.981 líneas, principalmente en materias primas y bienes de capital y el arancel de bienes de consumo final fue mantenido en niveles comparativamente superiores para favorecer la estructura de costos del productor nacional; y fue emitida mediante los Decretos 4114 y 4115 de 2010. Posteriormente se realizaron ajustes en 536 líneas arancelarias adicionales mediante los Decretos 492 y 511 de 2011. Dichos ajustes pudieron reducir el arancel nominal promedio del 12,23% al 8,30% (Rivera, y otros, 2020)

Existen grandes desafíos institucionales y de gobernanza con respecto a la política comercial y la administración comercial. La constitución establece que la rama ejecutiva del Gobierno rige las políticas relacionadas con aranceles y procedimientos aduaneros, pero los acuerdos comerciales deben ser aprobados por el Congreso. El Consejo Superior de Comercio Exterior es la autoridad principal en estos asuntos, debatiendo y definiendo principios y políticas generales. Está encabezado por el Presidente e incluye a la mayoría de los ministros y directores de los principales organismos relacionados (Aduana-DIAN-, Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Departamento de Planeación Nacional-DNP-, entre otros). Además, el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior analiza, debate y asesora sobre solicitudes específicas del sector privado. Este comité está integrado por viceministros y representantes de la Presidencia, la autoridad de competencia y el Director de Aduanas de la DIAN. Con respecto a las medidas comerciales correctivas, existe un Comité de Prácticas Comerciales similar que asesora al Ministerio de Comercio sobre solicitudes específicas relacionadas con medidas antidumping y compensatorias (García, Rivera, & Robledo, 2020).

Las políticas comerciales pueden ayudar a impulsar la economía después de la crisis de COVID y contribuir a una estructura productiva más eficiente. Basado en una simulación de un modelo de equilibrio general, la adopción de un esquema arancelario uniforme tiene un impacto mayor en el PIB y el comercio, que la participación en cualquier acuerdo comercial. La reducción de los costos de los insumos debido a la caída de los aranceles o MNA conduce a un aumento de las exportaciones de manufacturas. La adhesión de Colombia al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP por sus siglas en inglés) y la firma de un TLC con China tienen el mayor impacto en el crecimiento, el comercio y la reducción de la pobreza (Estrades & Osorio-Rodarte, 2020).

Revisión del comercio internacional de bienes – Colombia

Autores/Colaboradores del DNP

José García Guzmán (Asesor).

Eds: Camilo Rivera (Subdirector Productividad, internacionalización y Competencia) y Juan Sebastián Robledo (Director de Innovación y Desarrollo Empresarial).

Principales resultados

- Para incrementar el comercio de bienes en Colombia se requiere promover la competitividad y productividad mientras que se reducen las barreras al comercio y los costos
- Los aranceles se han reducido en niveles, pero su dispersión se ha incrementado, reflejando la protección del sector agrícola y algunos sectores industriales como automóviles calzado textiles y confecciones
- El uso de barreras no arancelarias se incrementó durante la década del 90 y permanece alto. Esto requiere un esfuerzo institucional para reducir su alcance e impacto y sigue siendo una prioridad para impulsar el funcionamiento de las exportaciones.
- La integración en las cadenas globales de valor (CGV) es mínimo y es concentrado en productos de bajo valor agregado.
- Es necesario continuar mejorando la logística de las aduanas, incluyendo cooperación entre agencias y haciendo uso adicional de soluciones en línea para permisos y pagos en la frontera.

Diagnóstico

Durante las últimas décadas, Colombia ha mantenido condiciones macroeconómicas estables y ha firmado numerosos tratados comerciales. Colombia tiene 16¹ acuerdos comerciales en pie siendo uno de los países con mayoría de acuerdos en Latinoamérica. Esta cadena de acuerdos da acceso preferencial a productos colombianos alrededor del 65% del PIB mundial.

Sin embargo, estas políticas no se han materializado en aumentar las exportaciones de Colombia y el potencial de atracción de inversión y el nivel de internacionalización del país permanece bajo. Exposición al comercio de bienes y servicios ha permanecido relativamente bajo sobre el tiempo. Las exportaciones representan 15,8% del PIB en 2019, ligeramente abajo del nivel de 50 años atrás. Las importaciones se han incrementado respecto al PIB pero permanecen relativamente bajas, incrementando 7 puntos porcentuales en el mismo periodo a 21,9% en 2019. Esto contrasta con la dinámica vista en la mayoría de economías avanzadas y emergentes, donde el papel del comercio se ha incrementado significativamente sobre los últimos 50 años (OECD, 2019)

Durante los últimos 50 años, la canasta exportadora de bienes no se ha diversificado y permanece concentrada en bienes de bajo valor agregado y en un grupo de socios comerciales. Colombia ha hecho la transición de una alta dependencia sobre las exportaciones de café en la década de los 70's a una alta dependencia sobre el petróleo y otros minerales. Esto último explica por más del 60% de la canasta exportadora de hoy (61,2% en 2019), aunque la producción de petróleo colombiano explica menos del 1% de la producción

¹ Comunidad Andina, Canadá, Comunidad del Caribe, Costa Rica, Cuba, Unión Europea, Chile, Asociación de Libre Comercio de Europa, Republica of Corea, México, Mercosur; Salvador, Guatemala, Honduras; Alianza del Pacifico, Estados Unidos, Venezuela, Israel.

mundial (OECD, 2019). Además, los 10 principales destinos de las exportaciones colombianas de bienes explican el 70% del valor total exportado en 2019; solo Estados Unidos y China suman el 47% de las exportaciones brutas. Arguello (2017) descompone las exportaciones colombianas dentro de márgenes intensivos y extensivos durante el periodo 1991 - 2011. Los resultados indican que la diversificación del comercio es relativamente limitada, el margen extensivo contribuye al 37% del crecimiento de las exportaciones en el periodo cubierto y el margen intensivo 63%.

Desde el inicio de la liberalización económica de Colombia de 1990 los aranceles han caído continuamente, pero permanecen relativamente altos, con un incremento en la dispersión. Los aranceles de NMF promedio fueron reducidos de 12,4% en 2000 a 6,2% en 2019. Sin embargo, Colombia mantiene el cuarto mayor grado de aranceles en Latinoamérica, después de Venezuela, Argentina y Brasil y los aranceles promedio son 5 veces mayores que en Chile. Además, la desviación estándar de aranceles se ha incrementado de 7,7 en 2010 a 9,6 en 2019. Los más altos aranceles están en productos de manufactura y agricultura para el consumo (Mauricio Ramírez & Gómez Gaviria, 2013). Los aranceles nominales de NMF sobre productos agrícolas en promedio es de 16% pero podría ser tan alto como 209% para aves de corral, 194% para maíz y 189% para arroz, debido a las tasas variables de arancel del Sistema de Banda de Precios de la Comunidad Andina (SBPA) la cual sólo está limitado por los aranceles consolidados para Colombia de la OMC. En manufactura, textiles y confecciones, calzado y el sector automotriz tienen los mayores aranceles (35% - 40%), dado que son frecuentemente excluidos de las reformas buscando los aranceles más bajos (OECD, 2019), (Echavarría Soto, Giraldo Salazar , & Jaramillo Mejía , 2019))

Han existido importantes esfuerzos para reducir los niveles arancelarios y la dispersión, aún después de la liberalización económica de 1990. En 2010, el Gobierno colombiano implementó la Reforma Estructural Arancelaria (REA). Esta reforma redujo los aranceles a las importaciones para materias primas y bienes de capital necesarios para la producción nacional y simplificó la estructura arancelaria, estableciendo un arancel general del 15% para bienes de consumo, 10% o 5% para materia prima agrícola y no agrícola y bienes de capital (Torres & Romero, 2013). La REA disminuyó la dispersión reduciendo el número de sectores de la economía con niveles de protección efectiva arriba del 100%, y la tasa promedio fue reducida del 12,2% al 8,3% cubriendo alrededor de 3.987 productos (subpartidas arancelarias). Sin embargo, la REA excluye algunos bienes agrícolas y el sector automotriz y durante 2011 y 2012 existieron reformas adicionales que incrementaron los aranceles para materias primas localmente producidas y bienes de capital, mientras se bajaron las tasas para bienes no producidos y esta política se ha mantenido desde entonces (generalmente llamada como PIPE).

Algunos instrumentos de política protegen fuertemente a los productos agrícolas de la competencia internacional. Colombia introdujo el Sistema de Banda de Precios de la Comunidad Andina (SAPB) en 1995, con el objetivo de reducir la inestabilidad de precios domésticos, disminuyendo las fluctuaciones en los precios internacionales. El estudio Reina y Zuluaga (2011) ilustra los efectos negativos del SAPB en distorsiones de mercado, competitividad de las compañías y productividad del trabajo, disminuyendo el nivel de internacionalización de algunos sectores productivos, especialmente aquellos que usan bienes básicos como insumos como las industrias de comida y bebidas. Por ejemplo, (Leibovich & García, 2014) encuentran que la Estimación de Apoyo al Productor² para los productores de azúcar fue alrededor del 99% comparado con 12% para el promedio OECD en el periodo 2000-2004. Ellos proponen ajustes al SAPB, notando la caída en la competitividad de industrias de alto valor agregado demandantes intensivamente de azúcar. Adicionalmente, ellos argumentan que existen instrumentos de mercado tales como futuros y opciones que los agentes pueden usar para estabilizar el precio importaciones en lugar de usar aranceles. (Meléndez, Fondo para la Estabilización

² Estimación de Apoyo al Productor (EAP), medido como porcentaje de los ingresos brutos de la granja.

de Precios del Azúcar (FEPA), 2014) apunta que el Fondo de Estabilización de Precios para el Azúcar (FEPA) es un instrumento de política pública a través del cual el Gobierno interviene en los mercados del azúcar a través del control de cantidades vendidas en el mercado local. En la práctica, el FEPA ha servido a los productores a recibir un mayor ingreso del que habrían obtenido en un mercado competitivo. Melendez (2014) muestra que Colombia tiene una industria del azúcar que es altamente subsidiada por los consumidores a través de precios excesivos, afectando la competitividad y el crecimiento económico en las industrias de comida, bebidas y confecciones. Por lo tanto, debería ser sustituido el FEPA por una política que resuelva las fallas del mercado a través de la provisión de bienes públicos, impulsando los beneficios de la transparencia la competencia y la creación de escenarios de valor agregado para toda la industria.

Los aranceles se han reducido, las barreras no arancelarias se han incrementado, restringiendo la reasignación productiva y reduciendo el Bienestar Social (García J., Los Costos de Comerciar en Colombia, 2017) (Botero, García, & Correa, 2018). En Colombia, el número de productos afectados por estas medidas es relativamente alto y mayor que en otros países de la región. En 2013 estas medidas cubrieron 78% del total de sus partidas arancelarias, convirtiéndose en el instrumento más usado para proteger la producción local de la competencia internacional (Echavarría Soto, Giraldo Salazar, & Jaramillo Mejía, 2019). El arancel equivalente ad valorem, de las barreras no arancelarias (BNA) se incrementó rápidamente hasta el año 2000, alcanzando un nivel promedio de 123% y ha permanecido cercano a ese nivel desde entonces (García, López, & Montes, 2019). Estos autores también estiman que las Barreras No Arancelarias por tipo de bien están concentradas en bienes intermedios (81%), bienes de consumo (82%) y bienes de capital (57%). Estimaciones recientes para Colombia encuentran que estas medidas implican incrementos significativos en costos de comercio tanto para agricultura como para industria manufacturera, alcanzando 40% en calzado o 20% para vehículos (Cadot, Gourdon, & van Tongeren, 2018) (OECD, 2019).

La participación de Colombia en las Cadenas Globales de Valor (CGV) es baja. Los productores colombianos usan muy pocos insumos internacionales en sus exportaciones, entre otros debido a las políticas proteccionistas mencionadas arriba (Echavarría Soto, Giraldo Salazar, & Jaramillo Mejía, 2019). Estimaciones del valor agregado en comercio encuentran que la integración en CGV permanece limitada, la participación del valor agregado extranjero involucrado en las exportaciones colombianas es baja (OECD, 2019). En 2016, la participación del valor agregado extranjero en exportaciones brutas fue alrededor del 10% abajo del promedio para los países latinos (16%) y el área euro (17%); para el valor agregado de la industria involucrado en las exportaciones fue 17,6%, 7,9% para agricultura, 4,9% para minería y 6,4% para servicios. Participación hacia adelante en CGV, medido como valor doméstico agregado en exportaciones extranjeras como porcentaje de las exportaciones brutas fue 21,9% en 2015, similar al promedio de Sur y Centroamérica y mayor que el promedio OECD (18%). Sin embargo, este indicador es más bajo que 1% en sectores como agricultura y minería. También, la única conexión importante de CGV es con Estados Unidos, mientras que muchas economías asiáticas y europeas están ligeramente intervenidas a través de sus relaciones comerciales, tanto entre ellas mismas como con economías avanzadas (Crisuolo & Timmis, 2017).

En Colombia, muchos análisis a nivel de firma encuentran que la productividad, la actualización de calidad y los enlaces hacia atrás y hacia adelante son fuentes claves para el crecimiento de las exportaciones. (Fieler, Eslava, & Yi Xu, 2018), (Eslava, JohnH, Kugler, & Maurice, 2013), (Eaton, Eslava, Kugler, & Tybout, 2007)). Estos autores estudian el dinamismo de las firmas colombianas, identificando algunas características relevantes. Tomando un año típico, la mitad de todos los exportadores colombianos no fueron exportadores en el año anterior. Adicionalmente, la mayoría de las compañías exportadoras nuevas expanden sus ventas externas muy rápido. Compañías exportadoras nuevas tienden a iniciar con un simple destino exportador y después gradualmente se expanden a otros mercados. Durante la última década, estos nuevos

exportadores exitosos explican casi la mitad del total de la expansión exportadora. Para ilustrar un caso de éxito en el mercado de flores, Meléndez, Arbeláez y León (2012) muestran que en el proceso de descubrir exportaciones, la presencia de inversión extranjera juega un papel clave y ayuda a impulsar el descubrimiento. En adición, la asociación con compañías extranjeras para la distribución y comercialización, así como para adquirir conocimiento acerca de la demanda extranjera y las necesidades y preferencias de los consumidores, era crucial para el éxito.

Los puertos en Colombia son menos eficientes que sus pares en Latinoamérica. Dado que más del 85% del comercio global de mercancías es llevado por el mar, desarrollar un fuerte y con buen funcionamiento infraestructura de transporte marítimo es un elemento clave de la internacionalización. Aunque la infraestructura de puertos de Colombia ha incrementado su capacidad en los años recientes, rankings internacionales indican que el manejo en puerto y frontera permanece como un cuello de botella significativo para el comercio internacional en bienes (OECD, 2019). Las exportaciones de Colombia requieren casi dos veces tanto tiempo (112 horas) como las exportaciones de Chile y 6 veces más tiempo que México. Muchos de los retrasos en las en el procesamiento de las exportaciones es explicado por el manejo en puerto y las inspecciones y las autorizaciones requeridas por las agencias diferentes a las aduanas (World Bank, 2020). El estudio de García López y Montes (2019) indica que el costo³ de importar a Colombia es alto, pero que ha caído entre 1999 y 2012, debido principalmente a las reducciones arancelarias unilaterales en Colombia o inducido por acuerdos comerciales con otros países. Para el total de importaciones, los costos caen de alrededor del 49% de precios domésticos en 1999 - 2001 a 36% en 2012; reflejando la alta participación de las importaciones de manufactura en el total de las importaciones. La mayor reducción tomó lugar en los bienes agrícolas, lo cual ha tenido un costo de alrededor de 79% durante 1999 2001, debido al costo de protección de aranceles, y esto fue reducido a 44% en 2012. Para bienes de manufactura, el costo cayó de 46 por 36% sobre el mismo periodo.

Muchos esfuerzos han sido hechos para reducir los tiempos para autorizaciones de operaciones de importaciones y exportaciones de bienes, pero reducciones significativas han sido logradas sólo en importaciones. Usando una metodología de la Organización de Aduanas Mundiales, la Dirección Nacional de Aduanas -DIAN- encontró una reducción del 11% en tiempos de autorización de importaciones en el puerto de Buenaventura, de 9,6 días en 2017 a 8,6 días en 2019 (DIAN 2020). No existe un cambio significativo en tiempos para exportaciones a través del puerto de Cartagena, lo cual toma un promedio de 6,3 días. En tiempos de importaciones por mar y aire, las aduanas tienen una mayor incidencia, especialmente el tiempo necesario para presentar la declaración de importación, hacer el pago y pedir la autorización de cargo. Para exportaciones por mar y aire, mucho del tiempo es tomado en el proceso de transferencia y autorización de abordaje, el cual incluye las inspecciones de la Dirección de Antidrogas de la Policía Nacional. En este sentido, tecnologías digitales y tecnologías de inspecciones no intrusivas deberían hacer una gran diferencia en facilitar el comercio. Para este fin, en 2012 se estableció el sistema integrado para inspección simultánea (SIIS) para coordinar las agencias en el control de frontera, lo cual mejora las operaciones de importaciones y exportaciones, cada uno de los cargos es inspeccionado sólo una vez.

Políticas relacionadas a aranceles, procedimientos aduaneros, agenda para negociaciones de acuerdos de libre comercio y defensa comercial tienen una bien definida estructura institucional. La Constitución establece que la rama ejecutiva del Gobierno reglamenta las políticas relacionadas a procedimientos de

³ Este estudio compara los precios de importaciones con los precios al productor a un nivel de producto donde son factibles. El costo total incluye depósito, aranceles, transporte internacional, etc. Esta información permite separar los costos externos de los internos y descomponer los internos entre costos de aranceles y no aranceles. Los costos no arancelarios informan acerca del monto por el cual los costos asociados con procedimientos de aduanas del monto de comercio exterior (aprobaciones, medidas no arancelarias, procedimientos de aduanas e inspecciones, etc) manejo de mercancía en puerto y los costos de mover las mercancías desde el puerto al depósito o empresa.

aranceles y aduanas, pero los acuerdos comerciales deben ser aprobados por el Congreso⁴. El Consejo Superior para el Comercio Exterior es la principal autoridad en estos asuntos, discutiendo y definiendo principios y políticas generales. Este es encabezado por el presidente e incluye ministerios y los directores de las principales agencias relacionadas (Oficina de Aduanas DIAN, Instituto Agrícola Colombiano ICA, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicinas y Comida INVIMA, Departamento Nacional de Planeación DNP, entre otros). Además, el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior está a cargo de analizar, discutir y aconsejar sobre pedidos específicos por el sector privado. Este comité está compuesto por ministros y representantes de la Presidencia, la autoridad de competencia y el director de aduanas de la DIAN. Considerando los mecanismos de defensa comercial, existe un comité similar de prácticas comerciales que aconseja al Ministerio de Comercio sobre pedidos específicos considerando antidumping y medidas compensatorias.

Existen grandes desafíos institucionales y de gobernanza con respecto a la política comercial y a la administración de comercio. En 2013, el Banco de la República llevó a cabo una encuesta a los principales operadores de comercio públicos y privados para identificar los principales desafíos institucionales en política económica internacional (Echavarría Soto, Giraldo Salazar, & Jaramillo Mejía, 2019). Los principales desafíos institucionales encontrados son:

- A Colombia le falta un sólida y eficiente estructura institucional para el control del comercio exterior. Los resultados de la encuesta identifican que todas las entidades, aún aquellas que están bien valoradas por los operadores, pueden mejorar su funcionamiento.
- Las entidades estatales tienen baja coordinación y las regulaciones representan un obstáculo al comercio porque son poco claras, difíciles de acceder y, algunas veces, su implementación es demorada.
- Las compañías necesitan tratar con múltiples entidades, no coordinadas, para acceder a documentos necesarios para exportar e importar.
- Existen funciones duales, fallos en la administración, tecnología inadecuada, fallas en el entrenamiento del recurso humano, infraestructura insuficiente y de baja calidad y problemas logísticos en puertos aire aéreos y marítimos en los procedimientos de aduanas.

El Gobierno Nacional ha implementado algunas reformas para impulsar la coordinación y facilitar el comercio. En 2017, Colombia adoptó el Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC (Ley 1789 de 2018) y uno de los mandatos fue implementar un Comité de Facilitación de Comercio, el cual fue formalmente establecido en agosto del 2018. Este comité ya se ha reunido 40 veces a la fecha. El comité identifica obstáculos al comercio en mesas redondas entre actores públicos y privados y establece compromisos claros y metas para resolverlas. Ha sido exitoso en implementar incentivos para el uso de inspección no intrusiva, reducir las inspecciones físicas de la policía antidrogas y definir guías para acelerar las inspecciones por las aduanas y otras agencias en los puertos (por ejemplo, agencias son instruidas para iniciar la inspección temprano y emitir los certificados de inspección en el momento y no al final del día). Además, la (OECD, 2019) subrayó la implementación exitosa de la automatización de los procedimientos de aduanas para comercio exterior vía la Ventana Única de Comercio Exterior (VUCE). Esta plataforma ha reducido los tiempos de autorización y el número de procedimientos que deben cumplir exportadores e importadores.

⁴ Constitución Nacional de Colombia, artículo 150, numerales 1,3,7,12,16, 19 b & c, 21, 22 & 24; Artículos 334; 338; 339; 340; 341; 342 & 372. Ley 7 de 1991

Recomendaciones de política

Revisar los altos niveles de aranceles de algunos sectores, incluyendo el uso de bandas de precios y los fondos de estabilización de precios. Aunque han existido esfuerzos para reducir el nivel de protección nominal de algunos sectores, acompañados con una agenda de liberalización a través de acuerdos de libre comercio, algunos sectores permanecen protegidos a través de aranceles u otros instrumentos de precios.

Existe una necesidad por una reducción significativa de costos y tiempos asociados con las operaciones de comercio. Para reducir los otros costos de comercio, es necesario incrementar la productividad de los proveedores de servicios, lo cual implica invertir en capital humano y físico, innovar, adoptar y adaptar nuevas tecnologías y promover la competencia en aquellas conexiones de la cadena donde los servicios son provistos bajo condiciones monopólicas u oligopólicas (García, López, & Montes, 2019)

Mejorar la logística de aduanas, mejorar la cooperación entre agencias y hacer uso adicional de soluciones en línea para permisos y pagos. También sería importante la reducción adicional a los tiempos de procesamiento de las aplicaciones de las licencias de importación, vía la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), incluyendo emisión más rápida de permisos relacionados a las importaciones. Adoptar estándares comunes puede también ser una vía preponderante para reducir los costos asociados a otras medidas no arancelarias, como barreras técnicas, esto puede ayudar a construir confianza y facilitar el comercio (OECD, 2019)

Gradualmente remover restricciones a las importaciones y revisar otras barreras no arancelarias. Reducir los costos asociados con BNA no requiere grandes inversiones pero sí requiere cambiar las regulaciones y las leyes. Si las eliminamos donde es posible, la reducción de costos de eliminar BNA excedería lo que puede ser obtenido por reducir otros costos (Echavarría Soto, Giraldo Salazar, & Jaramillo Mejía, 2019)

Mayor coordinación entre las instituciones responsables de las barreras comerciales no arancelarias. Cooperación con otros países sobre reglas de origen como medidas sanitarias y otras barreras técnicas pueden ser mejoradas. Esto contribuiría a impulsar el comercio intrarregional. Esto indica que revisar estas medidas, para reducir su alcance e impacto, debería ser una prioridad en una agenda para impulsar el funcionamiento de las exportaciones. Medidas cuantitativas requerirían atención, dado que ellas son principalmente distorsivas (OECD, 2019)

Ampliar la implementación de evaluaciones de impacto regulatorio podrían ayudar a disuadir la imposición de nuevas barreras no arancelarias, no necesariamente identificadas como una barrera técnica al comercio o sanitaria. Esto podría asegurar que nuevas medidas tengan mayores beneficios que costos. Estas medidas también necesitarían ser revisadas, muchas de las cuales continuarán penalizando las empresas y a la competitividad (Departamento Nacional de Planeación, 2016)

Bibliografía

- Argüello, R. (2017). Trade diversification in Colombia, 1991-2011. *Revista Cuadernos de Economía*, 345-378.
- Echavarría Soto, J. J., Giraldo Salazar, I., & Jaramillo Mejía, F. (2019). *Equivalente arancelario de las barreras no arancelarias y la protección total en Colombia*. Bogotá: Banco de la República-Biblioteca.
- Torres, M., & Romero, G. (2013). Efectos de la reforma estructural arancelaria en la protección efectiva arancelaria de la economía colombiana. *Cuadernos de Economía*.
- Arvis, J., Ojala, L., Wiederer, C., Shepherd, B., Dairabayeva, K., & Kiiski, T. (2018). *Connecting to compete 2018: trade logistics in the global economy*. World Bank.
- Botero, J., García, J., & Correa, M. (2018). Costo de la protección comercial: análisis mediante Modelos de Equilibrio General Computable. En *Costo de la protección comercial: análisis mediante*. Bogotá: FEDESARROLLO.
- Cadot, O., Gourdon, F., & van Tongeren. (2018). Estimating Ad Valorem Equivalents of Non-Tariff Measures: Combining Price-Based and Quantity-Based Approaches. *OECD Trade Policy Papers, No. 215*.
- Criscuolo, C., & Timmis, J. (2017). THE CHANGING STRUCTURE OF GVCS: ARE CENTRAL HUBS KEY FOR PRODUCTIVITY? *GLOBAL FORUM ON PRODUCTIVITY*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Política Nacional de Desarrollo Productivo* (Vol. 3866). Bogotá D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Eaton, J., Eslava, M., Kugler, M., & Tybout, J. (2007). Export Dynamics in Colombia: Firm-Level Evidence. *the National Bureau of Economic Research*.
- Eslava, M., John H., H., Kugler, A., & Maurice, K. (2013). Trade and market selection: Evidence from manufacturing plants in Colombia. *Review of Economic Dynamics*.
- Fieler, A. C., Eslava, M., & Yi Xu, D. (2018). Trade, Quality Upgrading, and Input Linkages: Theory and Evidence from Colombia. *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*, (pp. 109-46).
- García, J. (2014). Una visión general de la política comercial colombiana entre 1950 y 2012. (J. García, Ed.) *Borradores de Economía, No 817*.
- García, J. (2017). Los Costos de Comerciar en Colombia. *Borradores de Economía No.1015*.
- García, J. G., López, D., & Montes, E. (2019). Los costos de comerciar en Colombia: aproximación basada en una comparación de precios. Comercio exterior de Colombia. Política, instituciones, costos y resultados. *Fedesarrollo*.
- García, J., López, D. C., Montes, E., & Esguerra, P. (2014). Una visión general de la política comercial colombiana entre 1950 y 2012. *Borradores de Economía, núm. 817*.
- Group, W. B. (2020). *Doing Business 2020*. World Bank Group.

- Leibovich, J., & García, L. (2014). *Análisis y propuestas de modificación del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) para el azúcar crudo y el azúcar blanco*. Bogotá: ANDI.
- Mauricio Ramírez, J., & Gómez Gaviria, D. (2013). *Política comercial para el arroz*. Bogotá D.C., Colombia: Fedesarrollo.
- Meléndez, M. (2014). *Fondo para la Estabilización de Precios del Azúcar (FEPA)*. Bogotá: Ministerio de Comercio.
- Meléndez, M., Arbeláez, M., & León, N. (2012). Export Pioneers in latin america. *Inter-American Development Bank*.
- Moisés, E. (2013). The costs and challenges of implementing trade facilitation measures. *OECD Trade Policy Papers No. 157*.
- OCDE. (2017). *Economic Surveys: Colombia*. Publishing, Paris.
- OECD. (2019). *OECD Economic Surveys: Colombia 2019*. Paris: OECD Publishing.
- Reina, M., & Zuluaga, S. (2011). *Elementos para modificar el Fondo de Estabilización de Precios para el*. Bogotá: FEDESARROLLO.
- The National Tax and Customs Office (DIAN)*. (26 de Jun de 2020). Obtenido de <https://www.dian.gov.co/aduanas/Paginas/Estudio-de-tiempos-de-despacho-de-mercancias-.aspx>
- World Bank. (2020). *Doing Business*. World Bank Group.

Título: Anexo Revisión del Régimen de Zonas Francas en Colombia

Autores/Colaboradores del DNP

Olga Rodríguez (Asesora).

Eds: Camilo Rivera (Subdirector de Productividad, Internacionalización y Competencia) y Juan Sebastián Robledo (Director de Innovación y Desarrollo del Sector Privado).

Las zonas de libre de comercio (FTZs por sus siglas en inglés) están establecidas en todo el mundo, en aproximadamente 147 economías y América Latina alberga casi el 9%. Hay muchos nombres para estas zonas, incluyendo: zonas libres, zonas de procesamiento de exportación, parques industriales, zonas económicas especiales, puertos francos, zonas francas⁵, y contienen una variedad de características específicas. (UNTAC, 2019) mencionó que el objetivo de las zonas económicas especiales⁶ (ZEEs) difiere sustancialmente entre las economías⁷. Para 2019, el número de ZEEs fue estimado en aproximadamente 5.383 y el 7% se distribuyó en las economías desarrolladas (2% en Europa, 5% en Estados Unidos), 89% en las economías en desarrollo (75% en Asia, 9% en América Latina, 5% en África) y 4% en las economías en transición. (UNTAC, 2019) declaró que hay algunas ZEEs que (...) *"han desempeñado un papel clave en la transformación estructural, en la promoción de una mayor participación en las cadenas de valor mundiales y en la promoción de la modernización industrial"*.

El desarrollo de una variedad de modelos de zonas francas en América Latina ha generado diferentes resultados. De acuerdo con (UNTAC, 2019) algunos aspectos destacados en la región relacionados con las zonas francas son: el éxito de las maquiladoras ha convertido a México en uno de los 100 principales exportadores de autopartes y un competidor fuerte en otras industrias⁸. Honduras y Nicaragua se han centrado en industrias intensivas en mano de obra; sin embargo, están reestructurando el régimen de zonas francas para atraer actividades de mayor valor añadido. República Dominicana ha incrementado sus esfuerzos para atraer nuevos inversionistas en manufacturas y servicios más avanzados. Costa Rica ha evolucionado para albergar más manufacturas de alta tecnología y servicios avanzados. Colombia ha utilizado el régimen de zonas francas para innovar, suplir las brechas de financiamiento y conocimiento y desarrollar industrias seleccionadas, incluidas las de servicios públicos. Otros países de América Latina⁹ han reexaminado el régimen de zonas francas, en los últimos cinco años, con el fin de hacer que los regímenes sean más propicios para el desarrollo económico, centrados más en el mercado interno y en la especialización de los grupos temáticos.

Colombia es el país con el mayor número de zonas francas en América Latina, seguido por República Dominicana; sin embargo, el mayor número de empresas en zonas francas no se reflejaron en el empleo y las exportaciones generadas por estas. De acuerdo con (AZFA, 2019), Colombia creó 54.091 empleos directos en 963 empresas instaladas en 112 zonas francas; mientras que República Dominicana creó 161.257 empleos directos en 630 empresas instaladas en 65 zonas francas. En 2019, el empleo directo creado en las zonas francas en Colombia fue de aproximadamente el 0,33% del empleo total, mientras que en otros países de América Latina se observaron mayores tasas de empleo directo creado con un menor número de zonas

⁵ En Colombia, este tipo de zonas son conocidas como "zonas francas". Este es el término que se utiliza a lo largo del documento.

⁶ (UNTAC, 2019) ha optado por denominar a estas zonas como ZEEs como un término genérico que abarca todo tipo de (...) *"áreas geográficamente delimitadas en las que los gobiernos facilitan la actividad industrial a través de incentivos fiscales y regulatorios y apoyo a la infraestructura"*.

⁷ En las economías desarrolladas, la mayoría de las ZEEs son zonas libres de aduanas que (...) *"proporcionan alivio de tarifas y, más importante, de la carga administrativa de los procedimientos aduaneros, con el fin de apoyar las complejas cadenas de suministro transfronterizas."* En las economías en desarrollo, el objetivo de las ZEEs es (...) *"construir, diversificar y mejorar las industrias mediante la atracción de IED"* (UNTAC, 2019).

⁸ Tales como las industrias: aeroespacial, electrónica, dispositivos médicos y de energías alternativas.

⁹ Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

francas, especialmente en países de América Central tal como República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica, Honduras, Panamá, El Salvador y Puerto Rico (5,33%, 5,85%, 6,06%, 4,86%, 3,13%, 5,06%, 3,96%, respectivamente). Con respecto a la participación de las exportaciones, en 2019 las zonas francas en Colombia aportaron aproximadamente el 7,63% del total de las exportaciones del país; mientras que otros países, especialmente en Centroamérica (República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica, Honduras), se obtuvieron porcentajes superiores al 40% (Tabla 1).

Tabla 1. Número de zonas francas y empresas dentro de zonas francas, número y porcentaje de creación directa de empleo, valor y porcentaje de exportaciones, por países de América Latina. 2019

País	Número de zonas francas	Número de empresas instaladas en zonas francas	Empleos directos creados en zonas francas	Empleos directos creados en zonas francas / Empleo total (%)	Exportaciones de zonas francas Millones USD	Exportaciones de zonas francas / Exportaciones total (%)
Colombia	112	963	54.091	0,33	3.011,37	7.63%
República Dominicana	65	630	161.257	5,33	5.695,00	50.13%
Nicaragua	50	297	110.314	5,85	2.756,00	40.83%
Costa Rica	39	331	82.086	6,06	4.729,00	40.07%
Honduras	39	350	146.000	4,86	3.750,00	43.08%
Brasil	27	620	122.836	0,21	1.496,00	0.67%
Panamá	22	2.977	41.415	3,13	776,00	6.81%
México	18	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
El Salvador	17	155	80.000	5,06	2.521,00	42.42%
Guatemala	13	308	15.567	0,37	688,00	6.15%
Uruguay	13	1.420	13.321	1,29	2.113,00	27.51%
Argentina	13	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Haití	11	16	13.438	0,46	n.d.	n.d.
Perú	4	134	1.500	0,01	36,00	0.08%
Ecuador	9	n.d.	n.d.	n.d.	79,00	0.35%
Puerto Rico	3	219	15.000	3,96	n.d.	n.d.
Chile	2	2.000	18.000	0,32	n.d.	n.d.
Paraguay	2	143	2.500	0,10	n.d.	n.d.
Cuba	1	44	6.749	0,25	n.d.	n.d.

n.d.: no disponible.

Nota 1. La lista es una muestra de países de América Latina con régimen de zonas francas.

Nota 2. Otros indicadores de las zonas francas (por ejemplo, los empleos indirectos creados, el valor de las importaciones, los ingresos operacionales, los impuestos pagados) no se incluyeron debido a la falta de información.

Fuente. Elaboración propia basada en información de (AZFA, 2019) (Banco Mundial(a), 2020) (Banco Mundial(b), 2020)

El régimen de zonas francas en Colombia ofrece beneficios fiscales, aduaneros y de comercio exterior a las empresas establecidas bajo este régimen. Las zonas francas son "áreas geográficamente delimitadas dentro del territorio nacional, en donde se realizan actividades industriales de bienes y servicios o actividades comerciales y que están bajo regulaciones especiales en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior" (Procolombia, 2020). Colombia ha establecido tres tipos de zonas francas: Zonas Francas Permanentes o Multiempresariales¹⁰ (ZFP); Zonas Francas Permanentes Especiales o Uniempresariales¹¹ (ZFPE) y Zonas Francas Transitorias¹² (Procolombia, 2020). Algunos beneficios del régimen de zonas francas en Colombia son la tasa preferencial del impuesto sobre la renta (20% comparado con el 32%¹³ por ciento en el régimen general); exención del impuesto sobre el impuesto al valor añadido (IVA) o impuestos de aduana sobre las mercancías importadas en las zonas francas; exención del IVA sobre las materias primas, partes, insumos y productos

¹⁰ Las zonas francas multiempresariales, denominadas zonas francas permanentes en la regulación son áreas dentro del territorio nacional, administradas por un usuario operador, en las cuales las nuevas empresas que establecen sus proyectos son beneficiadas con un trato especial en materia tributaria y aduanera.

¹¹ Las zonas francas uniempresariales, denominadas zonas francas permanentes especiales en la regulación permiten la declaración de una zona franca a favor de una nueva empresa específica, en cualquier lugar dentro del país.

¹² Las zonas francas transitorias son zonas delimitadas del territorio nacional donde se realizan ferias internacionales, exposiciones, congresos y seminarios.

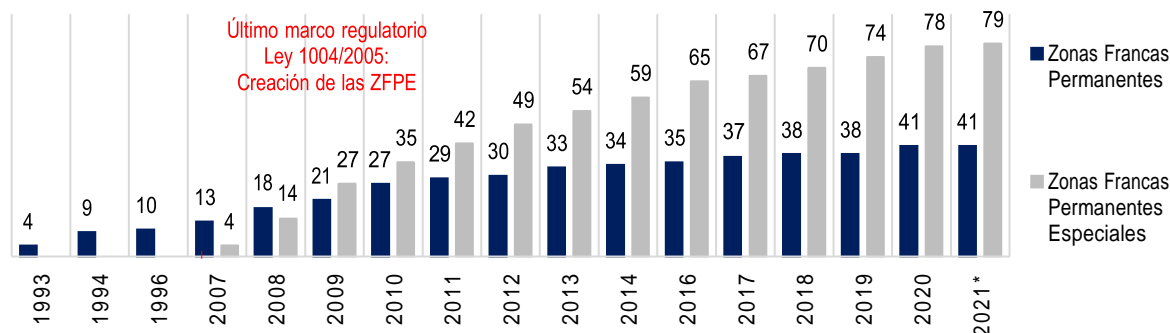
¹³ La tasa del impuesto sobre la renta en el régimen general es: 33% en 2019; 32% en 2020; 31% en 2021; 30% en 2022 y años siguientes.

terminados vendidos desde cualquier parte del país a los usuarios de zonas francas; la posibilidad de procesamiento parcial fuera de las zonas francas durante un máximo de 9 meses; exención del IVA sobre las ventas de mercancías a los mercados extranjeros; y procedimientos aduaneros simplificados (Procolombia, 2020). La condición de zona franca se concede por un máximo de 60 años tanto para las ZFPE como para las ZFP (incluido el término de la prórroga).

El régimen de zonas francas ha sido ajustado varias veces para estar alineado con los objetivos de la política de inversión del país. Inicialmente, las zonas francas fueron un instrumento para promover exportaciones. Estas fueron creadas por la Ley 105 de 1958 y, posteriormente, con la Ley 109 de 1985 se estableció el decreto de zonas francas. Con la Ley 1004 de 2005, un nuevo marco regulatorio para zonas francas fue creado¹⁴, el cual aplica en la actualidad. Sus objetivos son impulsar la creación de trabajo, atraer nuevas inversiones de capital y promover la competitividad regional donde los proyectos son establecidos. Adicionalmente, con la Ley 1004 se determina los requisitos mínimos de inversión y de empleo diferenciales, entre otros, dependiendo del tipo de zona franca, generando la oportunidad para que compañías y sectores con diferentes requerimientos de factores de producción puedan aplicar al régimen de zonas francas (Ruiz Restrepo, 2016). Actualmente, las zonas francas son reguladas por el decreto 2147 de 2016 y el decreto 278 de 2021. Este último introdujo, entre otras, modificaciones respecto a los compromisos de inversión y empleo, requisitos generales, procedimientos administrativos, prórrogas (en tiempo) de las zonas franca declaradas y la creación del Comité Técnico de Zonas Francas.

El número de zonas francas en Colombia se ha incrementado rápidamente desde la Ley 1004 de 2005. Antes de la Ley 1004 en Colombia habían 10 ZFP con 351¹⁵ compañías establecidas dentro de éstas (DNP & Econometría, 2012). Para el primer trimestre de 2021, 120 zonas francas han sido declaradas (41 ZFP y 79 ZFPE) con aproximadamente 1093 empresas (del total de empresas ubicadas en zonas francas, sólo el 7 por ciento eran ZFPE). Esto refleja un incremento desde 2004 de aproximadamente 1.100% de zonas francas y 211% de empresas instaladas dentro de las zonas francas. Con respecto a la composición sectorial, el 51% del total de zonas francas pertenecen al sector industrial, seguido por el sector de servicios (36%) y el sector agroindustrial (13%). La gráfica 1 presenta la evolución de las zonas francas declaradas desde 1993 hasta marzo del 2021.

Gráfico 1. Número acumulado anual de ZFP y ZFPE. 1993-2021*



Nota. El número de zonas francas hace referencia a las declaradas actualmente. Las zonas francas que se declararon y perdieron el estatus de zona franca no se contabilizan.

*Datos actualizados a marzo de 2021.

Fuente. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021)

¹⁴ Debido a que el régimen de zonas francas fue considerado un incentivo prohibido para las exportaciones de bienes dentro del marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la reforma del régimen de zonas francas se llevó a cabo en 2005 (DNP & Econometría, 2012).

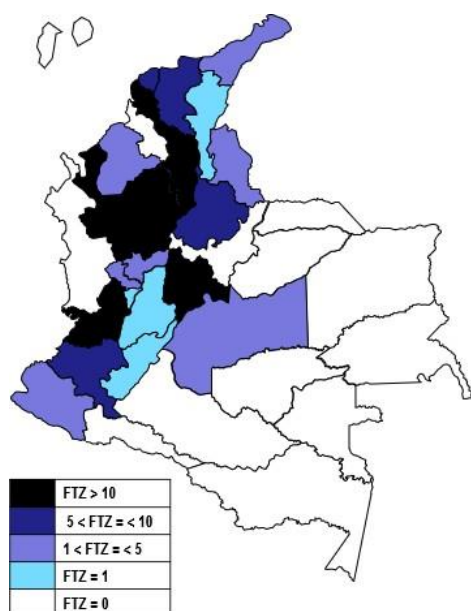
¹⁵ El número de compañías establecidas en zonas francas corresponden al año 2004 (DNP & Econometría, 2012).

Los compromisos de inversión y empleo han sido superados por las empresas establecidas en las zonas francas. Con base en los reportes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2021), el valor acumulado de inversión ejecutada por las empresas en zonas francas, durante 1993-2021, fue aproximadamente \$47,86 billones de pesos (US\$12,94 millones) y para marzo de 2021 éstas empresas crearon 23.267 empleos directos y 48.185 empleos indirectos. El avance de la inversión de las zonas francas ha sido superado en un 173% con respecto al valor de sus compromisos iniciales. El avance reportado en los empleos directos e indirectos fue del 96% y 143%, respectivamente, comparado con sus compromisos iniciales.

El régimen de zonas francas ha contribuido a reforzar los centros de crecimiento regional existentes y ha facilitado el incremento de las disparidades regionales. De acuerdo con (Arévalo-Luna & Arévalo-Lizarazo, 2019), el régimen de zonas francas ha intensificado la disparidad regional¹⁶. Colombia tiene zonas francas en 20 departamentos¹⁷, pero 53% del total de zonas francas están concentradas en 4 departamentos¹⁸. Por lo tanto, en departamentos con mayor desarrollo económico las zonas francas pertenecen a empresas de una variedad de sectores, pero en departamentos menos desarrollados las zonas francas no tienen un alto valor agregado e industrias con sofisticación tecnológica (Arévalo-Luna & Arévalo-Lizarazo, 2019). De acuerdo con el Gráfico 2, los cuatro departamentos que concentran el 53% de las francas han contribuido con aproximadamente el 59% del PIB de Colombia (promedio durante el periodo 2005-2018).

Gráfico 2. Número actual de zonas francas declaradas y contribución al PIB por departamento

a) Departamentos con zonas declaradas – 2021*



b) Número de zonas francas y % de contribución al PIB por departamento

Departamento	ZFP	ZFPE	Total zonas francas	% PIB Promedio 2005-2018p
Cundinamarca	8	14	22	31.4
Bolívar	5	12	17	3.5
Valle del Cauca	5	6	11	9.9
Antioquia	3	8	11	14.3
Atlántico	3	6	9	4.2
Magdalena	4	4	8	1.3
Cauca	2	5	7	1.6
Santander	1	5	6	6.1
Norte de Santander	1	3	4	1.6
Mar Caribe	4	-	4	-
Córdoba	-	3	3	1.7
Nariño	-	3	3	1.5
La Guajira	1	1	2	1.2
Meta	-	2	2	3.9
Risaralda	1	1	2	1.6
Caldas	-	2	2	1.6
Cesar	-	1	1	2.0
Huila	1	-	1	1.7
Quindío	1	-	1	0.8
Tolima	-	1	1	2.2
Resto	-	-	0	7.9
Total	40	77	117	100.0

p: datos provisionales.

¹⁶ Las brechas de productividad entre las regiones ricas y pobres son altas. Un grupo de regiones muestra una gran capacidad para estimular el crecimiento económico regional, mientras que la mayoría están estancadas o retrasan su despliegue económico. Cundinamarca, Valle del Cauca y Antioquia son los departamentos con mayor contribución al PIB. Estas áreas concentran la inversión en varios sectores de la economía. Las disparidades regionales tienden a aumentar, y un factor que contribuye a ello son las zonas francas, debido a que los patrones de crecimiento económico se concentran espacialmente en pocas regiones ricas (Arévalo-Luna & Arévalo-Lizarazo, 2019).

¹⁷ Colombia está dividida en 32 departamentos, de los cuales en 12 de estos no se ha declarado ninguna zona franca.

¹⁸ Cundinamarca, Bolívar, Valle del Cauca, Antioquia.

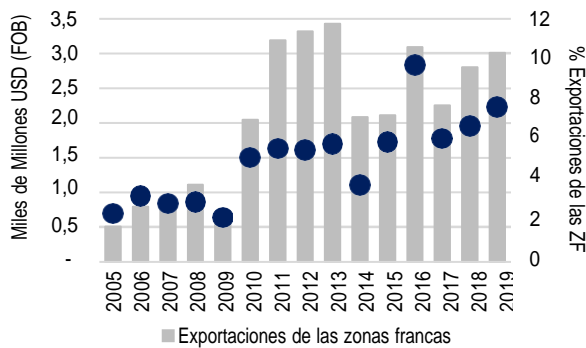
Nota. Los departamentos coloreados en una escala de azul han declarado al menos una zona franca. Datos actualizados a marzo de 2021.

Fuente. Elaboración propia basada en información de (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021) (DANE(a), 2020).

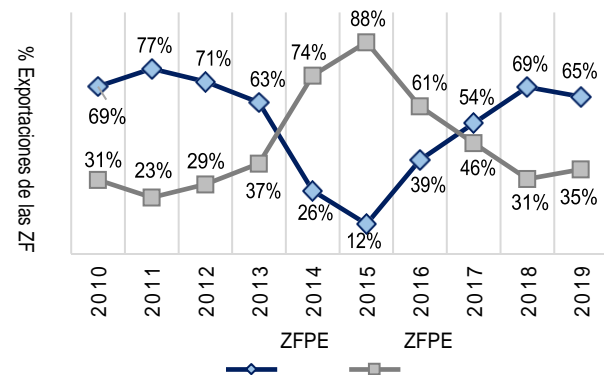
Las exportaciones desde las zonas francas se han incrementado desde 2005. La contribución a las exportaciones ha sido mayor en las ZFPE. (Gómez-Restrepo, Mitchell-Restrepo, & Gallo, 2014) señalaron que las zonas francas han impulsado las exportaciones de Colombia al resto del mundo. Como se muestra en el Gráfico 3(a), el valor total de las exportaciones de zonas francas se incrementó de USD506 millones en 2005 a USD3.011 millones en 2019 (un incremento de 495%) y la participación de las exportaciones de zonas francas dentro del total de las exportaciones de Colombia PASÓ de 2,39% en 2005 a 7,63% en 2019. En el Gráfico 3 (b) se puede observar que las ZFPE explicaron aproximadamente en un 55% el total de las exportaciones desde las zonas francas durante el periodo 2010-2019¹⁹.

Gráfico 3. Valor y porcentaje de las exportaciones de las zonas francas. 2005-2019

a) Valor y participación de las exportaciones de zonas francas



b) Porcentaje de exportaciones por tipo de zona franca



Nota. Los datos incluyen el valor de las exportaciones de los sectores minero y no tradicional.

Fuente. Elaboración propia basada en información de (DANE(b), 2020), (DANE(c), 2020), (AZFA, 2017), (Banco Mundial(c), 2020)

Las empresas en las zonas francas no han incrementado significativamente el nivel de exportaciones y su producción es principalmente orientada al mercado doméstico. Aunque el régimen de zonas francas tiene como objetivo incrementar las exportaciones nacionales, (Melendez, 2015) afirmó que no se ha observado un efecto positivo sobre las exportaciones en las ZFP, considerando la capacidad exportadora como una determinante del desarrollo productivo. En 2014 las exportaciones de las ZFP representaron el 5% del total de exportaciones de Colombia; sin embargo, el porcentaje fue sólo 0,5% excluyendo las exportaciones del sector minero²⁰. Las ZFPE han tenido la misma tendencia de las ZFP. En 2014 las exportaciones de las ZFPE representaron el 0,8% del total de exportaciones de Colombia; sin embargo, el porcentaje fue sólo 0,4% excluyendo a las exportaciones del sector minero. Los datos provistos en ambos casos confirmaron la ausencia de una clara relación entre los beneficios del régimen de zonas francas y el comportamiento de las exportaciones de las empresas en zonas francas. De acuerdo con (Pinzón, 2013) en 2011 las exportaciones de zonas francas representaron el 5,6% del total de exportaciones en Colombia, lo cual representó un nivel relativamente bajo (aún si la participación mostró una tendencia creciente), y aproximadamente el 77% de la producción de zonas francas fue vendido en el mercado local²¹:

¹⁹ Esta contribución es importante debido a que sólo el 7% de las empresas establecidas en zonas francas son ZFPE.

²⁰ (Melendez, 2015) utilizó datos para analizar la actividad exportadora de ZFP (durante el período 2000-2014) y de las ZFPE (período 2008-2014) comparado con el total del país. Las variables analizadas fueron el valor anual de las exportaciones, el número de exportadores, el número de empresas en las zonas francas y el porcentaje de otras variables (de las zonas francas con respecto al país total). Los datos fueron recolectados de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

²¹ Sin embargo, es importante aclarar que la tendencia de las ventas internas de 2008 a 2011 disminuyó ligeramente.

Algunos estudios indican que el régimen de zonas francas tiene impactos positivos significativos. De acuerdo con (Gómez-Restrepo, Mitchell-Restrepo, & Gallo, 2014) y (Arévalo-Luna & Arévalo-Lizarazo, 2019)²² el régimen de zonas francas en Colombia ha generado empleo, incrementado el monto de inversión y exportaciones, y promovido el desarrollo regional, las aglomeraciones de negocios y las cadenas productivas, entre otros. Adicionalmente, (DNP & Econometría, 2012)²³ encontró algunos efectos positivos, durante el periodo 2006-2010, sobre ingresos brutos de las empresas en las zonas francas, cumplimiento de objetivos en inversión, sinergias en servicios regionales y logísticos, entre otros.

Sin embargo, no es claro que el incremento de la inversión sea inducido por los beneficios del régimen de zonas francas. Un estudio del Banco Mundial (2012) encontró que, aunque las zonas francas están relacionadas con la generación de inversión y empleo, es difícil establecer causalidad y la literatura económica sugiere que está raramente existe. El estudio adiciona que una parte significativa de los proyectos de inversión muy probablemente se habrían llevado a cabo sin el régimen de zonas francas, debido a que muchos proyectos son financieramente rentables bajo el régimen general. Esto es consistente con los resultados de una encuesta desarrollada por (DNP & Econometría, 2012) en la cual el 50% de los inversores consultados declararon que habrían ejecutado la misma cantidad de inversión sin el régimen de zonas francas. Aunque (DNP & Econometría, 2012) encontraron que los compromisos de inversión del régimen de zonas francas son efectivamente crecientes al promedio acumulado de inversión de las empresas²⁴, los autores reportaron que los resultados como inconclusos debido a que las diferencias en los regímenes de renta podían afectar la decisión de los inversionistas, bien sea desincentivando la inversión en el territorio nacional o trasladando empresas hacia las zonas francas.

El régimen de zonas francas en Colombia ha atraído principalmente inversión doméstica, en comparación con la inversión extranjera directa (IED). De acuerdo con (UNTAC, 2019) las zonas francas han tenido un efecto positivo fuerte sobre IED en algunos países como China, Malasia, Vietnam, Myanmar, Camboya, entre otros²⁵. Sin embargo, en Colombia las empresas declaradas en el régimen de zonas francas corresponden principalmente a pequeñas y medianas empresas domésticas.

Adicionalmente, el efecto fiscal neto del régimen de zonas francas es incierto. El (Banco Mundial, 2012) afirmó que existen argumentos técnicos que cuestionan la efectividad del régimen de zonas francas en Colombia, dado que la decisión de inversión depende de diferentes factores que van más allá de los aspectos tributarios. Adicionalmente, (UNTAC, 2019) afirmó que concediendo el estatus de zonas francas para empresas existentes reduce la base tributaria en lugar de atraer nueva inversión. El (Banco Mundial, 2012) mencionó que para 2020 el costo fiscal debería ser incrementado por aproximadamente 10 veces (comparado con 2010), pasando del de 0,03% del PIB en 2010 a 0,33% del PIB en 2020. De acuerdo con (Avendaño Cruz, Parra Garzón, Parra, & Sierra Reyes, 2018) el cálculo del costo fiscal anual promedio atribuido al régimen de zonas

²² (Gómez-Restrepo, Mitchell-Restrepo, & Gallo, 2014) construyó un modelo econométrico con el fin de estimar el costo fiscal del régimen de zonas francas y utilizó datos y resultados obtenidos por otros estudios, con el fin de analizar otros aspectos relacionados con el régimen de zonas francas. El estudio desarrollado por (Arévalo-Luna & Arévalo-Lizarazo, 2019) utilizó el método descriptivo- analítico de fuentes estadísticas públicas y privadas.

²³ Los objetivos de la evaluación de este estudio fueron construir una línea de base y desarrollar una evaluación de las operaciones de los instrumentos para incentivar la inversión en Colombia, a partir del régimen de zonas francas y los contratos de estabilidad jurídica.

²⁴ El resultado es sólo para la muestra de empresas de las zonas francas y no para el total de empresas de las zonas francas (con un nivel de significancia del 10%). El análisis construyó un escenario contrafactual para las empresas de las zonas francas y el método utilizado fue el *Propensity Score Matching*. El grupo de control estaba compuesto por el 18% del total de empresas en régimen de zonas francas (122 empresas de un total de 685). Y el grupo de tratamiento estaba integrado por empresas del territorio nacional con la misma actividad económica (se seleccionaron 347 empresas). El grupo estuvo controlado por tres variables: ingresos brutos, activos totales e ingresos operacionales. El número de empresas del grupo de control estuvo sujeta a la disponibilidad de información financiera en la base de datos consultada.

²⁵ La atracción de IED para las zonas francas es difícil de medir debido a que los países y las estadísticas internacionales no rastrean los flujos de IED en las zonas francas y fuera de estas zonas por separado (UNTAC, 2019).

francas fue estimado en \$0,49 billones de pesos durante 2010-2017²⁶. En 2016 el costo fiscal tuvo el mayor nivel estimado en \$0,94 billones de pesos (0,1% del PIB). Adicionalmente, (Ramos F. & Rodríguez Z., 2011) adicionaron que en el mediano plazo el costo fiscal no puede mantenerse en un nivel bajo, debido al dinamismo de nuevas empresas declaradas en el régimen de zonas francas.

En contraste, el análisis de impacto fiscal de las zonas francas conducido por (DNP & Econometría, 2012), durante el periodo 2006-2010, encontró algunos efectos positivos en los ingresos por impuestos a la renta y el IVA²⁷ y (Ramos F. & Rodríguez Z., 2011) concluyeron que una tasa de renta diferencial aplicada a las compañías en zonas francas no ha representado un costo significativo a las finanzas nacionales, para 2009, como algunos analistas han afirmado. Adicionalmente, (Gómez-Restrepo, Mitchell-Restrepo, & Gallo, 2014) encontraron que el régimen de zonas francas tuvo un efecto tributario positivo durante el periodo 2005-2012²⁸. En el escenario base, el resultado de la tasa interna de retorno (TIR) del Gobierno fue calculado en 118% y una razón de impuestos costo beneficio de 2,02²⁹. De acuerdo con (Gómez-Restrepo & Higuera, 2019) durante el periodo 2014-2017 existió un impacto positivo en los impuestos del régimen de zonas francas, calculado en \$2,3 billones de pesos (0,25% del total del PIB)³⁰. Los autores también concluyen que el régimen de zonas francas es particularmente importante cuando existe una contracción del PIB, debido al efecto contra cíclico.

El régimen de zonas francas crea una competencia desigual entre empresas de un mismo sector. El (Banco Mundial, 2012) encontró que la tasa impositiva promedio para las empresas en la zona franca fue 6 puntos porcentuales más baja que en el régimen general. Esta diferencia en los tipos impositivos tiene efectos sobre la rentabilidad de las empresas, que son más altas en las empresas en las zonas francas (Ernst & Young, 2016). A nivel sectorial, hay una mayor concentración de grandes empresas que también operan en zonas francas. Por ejemplo, el (Banco Mundial, 2012) indicó que de las 100 empresas más grandes del ranking colombiano (Semana, 2009), solo 8 eran zonas francas: 3 eran líderes en sus respectivos sectores y 5 estaban en el top 10 en su sector. De la misma manera, (Melendez, 2015) afirmó que algunas grandes empresas se autoseleccionan en el régimen de zonas francas con el fin de reducir su carga tributaria y (Ramos F. & Rodríguez Z., 2011) sugirieron que el régimen de zonas francas genera inequidad en el tratamiento fiscal para las empresas que operan fuera de ellas.

²⁶ Los autores utilizaron datos del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), durante los años gravables de 2010 a 2017. El costo fiscal del régimen de zonas francas se calculó como la diferencia del impuesto sobre la renta entre la tasa aplicada en el régimen de zonas francas frente a la tasa aplicada en el régimen general.

²⁷ Aunque se encontró que las empresas en las zonas francas tienen un valor de impuesto sobre la renta más alto que las empresas en el Territorio Aduanero Nacional, el estudio calculó las diferencias entre las medias del impuesto sobre la renta del grupo control y tratamiento. Muchas de estas diferencias no fueron significativas, por lo que los resultados no permiten una conclusión general.

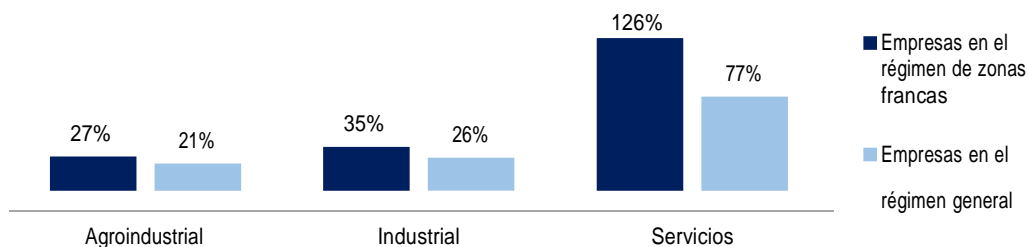
²⁸ El efecto tributario se calculó como el producto entre el monto del pago de impuestos que el Gobierno recibiría en el régimen de zonas francas (solo se aplica a las empresas que no habrían realizado la inversión en el territorio nacional) y el monto adicional que el Gobierno no recibiría por tener el régimen de zonas francas (solo se aplica a las empresas que habrían realizado la inversión en el territorio nacional). Los resultados pueden explicarse debido a que los beneficios fiscales del régimen de zonas francas son decisivos en las decisiones de inversión (especialmente en empresas con márgenes de utilidad relativamente bajos que no se habrían establecido en Colombia de no haber zonas francas) y la diferencia relativamente baja entre la tasa del impuesto de renta del régimen de zonas francas frente a la del territorio nacional (algunas empresas ubicadas en el territorio nacional podrían acceder a otros beneficios y exenciones fiscales, reduciendo las diferencias entre los dos regímenes).

²⁹ Los resultados obtenidos al incluir el impuesto sobre la renta y otros impuestos fueron una TIR del Gobierno del 206% y una razón de impuestos costo beneficio de 3,1.

³⁰ El modelo utilizado en (Gómez-Restrepo & Higuera, 2019) es similar al modelo utilizado en (Gómez-Restrepo, Mitchell-Restrepo, & Gallo, 2014), pero el período de análisis varía.

Gráfico 4 muestra el TIR calculado para las empresas dentro y fuera del régimen de zonas francas (Ernst & Young, 2016), en el que se demuestra que, en promedio, las empresas de las zonas francas tienen un rendimiento financiero superior al de las empresas del resto del país.

Gráfico 4. Tasa interna de retorno. Estimación para empresas de Colombia, por sector



Fuente. Elaboración propia basada en información de (Ernst & Young, 2016).

Finalmente, se presentan algunas sugerencias relacionadas con cómo reforzar el régimen de zonas francas en Colombia.

- De acuerdo con (Melendez, 2015) el diseño del régimen de zonas francas, centrado en las zonas francas permanentes, no fue asociado con: i) mejorar el desempeño de las exportaciones de las empresas ubicadas en zonas francas permanentes, ii) desarrollar sectores no tradicionales, iii) desarrollar sectores con ventajas comparativas y iv) aprovechar la ubicación estratégica hacia los mercados internacionales. Por ello, se recomienda revisar su diseño y optimizarlo, considerando algunos factores de éxito implementados en otros países³¹.
- Las zonas francas permanentes especiales no deberían perpetuarse y deberían eliminarse porque no tienen los beneficios potenciales asociados con un clúster empresarial, tal como los efectos indirectos en conocimientos, las actividades desarrolladas son más difíciles de controlar por las autoridades y son esencialmente un esquema utilizado para acceder a una reducción de los impuestos sobre la renta y complementarios (Melendez, 2015).
- (Arévalo-Luna & Arévalo-Lizarazo, 2019) mencionaron estar de acuerdo en establecer un mayor número de zonas francas en el país, especialmente en zonas con menor capacidad de negocios, ya que podría contribuir a la creación de productos de exportación con base en las ventajas comparativas de cada región. Los autores concluyeron que es urgente aliviar las desigualdades territoriales y es necesario emprender nuevas políticas públicas en favor de las regiones periféricas y de un mayor retraso relativo.
- (DNP & Econometría, 2012) recomendó: i) construir un sistema de monitoreo y evaluación de incentivos fiscales, ii) enfocar el instrumento en sectores que demuestren que el incentivo de inversión se requiere, iii) incluir regulaciones más precisas para contar con mayores herramientas de auditoría en los compromisos adicionales de inversión.
- (Banco Mundial, 2012) sugirió que el Gobierno cuenta con herramientas alternativas de política pública para lograr los objetivos deseados en atracción de inversiones, tales como: i) diseñar incentivos fiscales más efectivos y de aplicación más general que los utilizados actualmente (modificación del IVA debido al tipo de producto, dado que el IVA desalienta la inversión; depreciación acelerada) y ii) definir estrategias de

³¹ El éxito de la zona franca permanente en otros países incluye, entre otras, las siguientes consideraciones: i) la zona franca surge de un proceso de análisis de las ventajas comparativas y la ubicación estratégica por parte del gobierno, ii) el régimen de zonas francas no se pone al servicio de todos los sectores productivos, iii) el instrumento no se extiende en el tiempo, iv) el régimen de zonas francas no es un instrumento de reactivación de las áreas en declive, v) la inversión es específica del sector que debe ser estimulado y vi) hay transferencia de tecnología en la industria local.

desarrollo para los diferentes departamentos, que tengan en cuenta las ventajas competitivas de cada uno y financiamiento presupuestal.

- Según (Gómez-Restrepo, Mitchell-Restrepo, & Gallo, 2014) las zonas francas deben ser un instrumento clave para el desarrollo económico y social de Colombia a largo plazo. Así, el régimen de zonas francas debe centrarse en: i) garantizar una oferta exportable diversificada y de alto valor agregado mediante el apalancamiento de los acuerdos comerciales, ii) fomentar procesos de reindustrialización del país, iii) promover una transformación productiva que conduzca a la provisión de bienes y servicios sofisticados no producidos en el país, iv) generar empleo especializado y bien remunerado, v) consolidar nuevos desarrollos en actividades como los servicios del conocimiento o la agricultura, vi) desarrollar sectores que aseguren el autoabastecimiento y la eficiencia energética y vii) promover el desarrollo productivo agrícola y agroindustrial en áreas estratégicas.

Referencias:

- Arévalo-Luna, G. A., & Arévalo-Lizarazo, G. A. (2019). Las zonas francas en Colombia: desarrollo empresarial y regional, 2009-2016. *Apuntes del CENES*, 38(68), 151 - 184.
- Avendaño Cruz, A. C., Parra Garzón, D. M., Parra, G. Y., & Sierra Reyes, P. H. (2018). *El gasto tributario en Colombia. Beneficios en el impuesto sobre la renta – personas jurídicas. Años gravables 2016 - 2017. UAE. DIAN - Coordinación de Estudios Económicos. Cuaderno de Trabajo No. 69. Documento Web 069. Diciembre 2018.*
- AZFA. (2017). *Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas Colombia.*
https://www.asociacionzonasfrancas.org/media/estadisticas-pais/Colombia/2017/Estadisticas_Zonas_Francas_Colombia.pdf.
- AZFA. (2019). *Asociación de Zonas Francas de Las Américas.* Obtenido de <https://www.asociacionzonasfrancas.org/es/informacion/publicaciones>
- DANE(a). (2020). PIB total por departamento. 2005-2018p.
- DANE(b). (2020). Anexos estadísticos de comercio exterior de Zonas Francas.
- DANE(c). (2020). Importaciones y exportaciones de Colombia.
- DNP & Econometría. (2012). *Levantamiento de una línea base y elaboración de una evaluación de operaciones de Los instrumentos para incentivar la inversión en Colombia - Zonas Francas y Contratos de Estabilidad Jurídica.*
- Ernst & Young. (2016). *Estudio Comparado de las Mejores Prácticas en Desarrollo de Zonas Francas y Zonas Económicas Especiales, así como los Procedimientos para su Aprobación.*
- Gómez-Restrepo, H. J., & Higuera, L. L. (2019). *Zonas Francas: Un buen Negocio Fiscal Para Colombia. Efecto Tributario De Las Zonas Francas.* Recuperado el 22 de octubre de 2020, de <http://www.andi.com.co/Uploads/7HernandoGomez.pdf>
- Gómez-Restrepo, H. J., Mitchell-Restrepo, D., & Gallo, G. (2014). *Régimen de zona franca colombiano: Situación actual, perspectivas y recomendaciones de política.*
- Melendez, M. (2015). *Los instrumentos de política para la promoción de exportaciones en Colombia: revisión y propuestas de optimización.* Econestudio.
- Ministry of Commerce, Industry and Tourism. (2020). *Informe de Bolsillo e Informe de Usuarios Industriales de Zonas Francas.*
- Pinzón, E. (2013). *Las zonas francas con beneficios tributarios generan productos para el mercado nacional y no para el exterior. Revista Análisis Internacional. Número 8 • Vol. 4 No 2 • Julio-diciembre 2013, 147-163.*
- Procolombia. (14 de 07 de 2020). Obtenido de <https://investincolombia.com.co/publication/free-trade-zone-manual.html>
- Ramos F., J., & Rodríguez Z., K. (2011). *Zonas Francas en Colombia: beneficios tributarios en el impuesto de renta.* Banco de la república. Borradores de Economía. Número 657.
- Ruiz Restrepo, S. (2016). *Análisis Comparativo de la Rentabilidad de Empresas en las Zonas Francas: Caso Colombiano.*

- Semana. (2009). *100 Empresas más grandes de Colombia*.
 UNTAC. (2019). *World Investment Report. Special Economic Zones*.
 World Bank. (2012). *El Gasto Tributario en Colombia*. Bogotá.
 World Bank(a). (2020). Database: Employment to population ratio, 15+, total (%) (modeled ILO estimate).
 World Bank(b). (2020). Database: Labor force, total.
 World Bank(c). (2020). Exportaciones de mercaderías (US\$ a precios actuales).

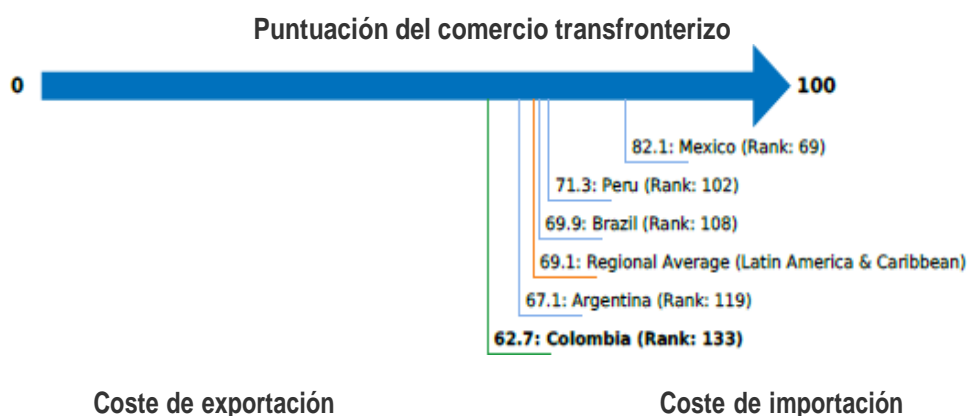
Título: Anexo Facilitación de Comercio en Colombia

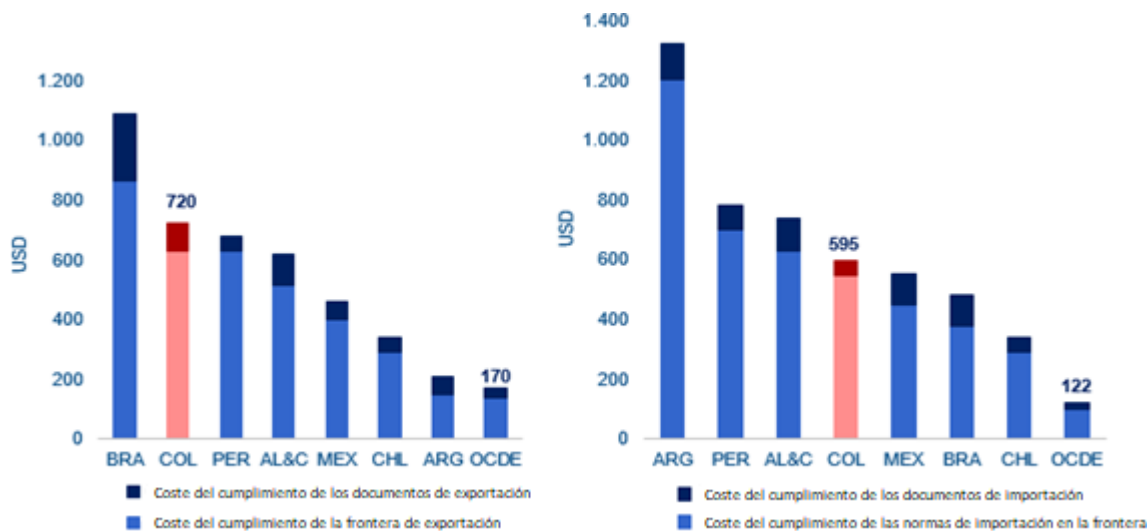
Autores/Colaboradores del DNP

José García Guzmán (Asesor), Luisa Oyuela (Asesora), Lida Quintero (Asesora).
 Eds: Camilo Rivera (Subdirector de Productividad, Internacionalización y Competencia) y Juan Sebastián Robledo (Director de Innovación y Desarrollo Empresarial).

El desempeño de Colombia en los indicadores de facilitación de comercio está por debajo del promedio de América Latina y el Caribe, según el Informe Doing Business de 2020. El indicador de Comercio Transfronterizo mide el tiempo y el costo (excluidos los aranceles) asociados con dos conjuntos de procedimientos: cumplimiento documental y cumplimiento fronterizo dentro del proceso general de exportación o importación de un envío de mercancías. Colombia ocupa el puesto 133 entre 190 economías en 2020 (World Bank Group, 2020). El Informe muestra que el costo de exportación de Colombia es 324% e importar un 388% más alto que el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Figura 1). No obstante, durante el último año Colombia facilitó el comercio transfronterizo al digitalizar la carta de responsabilidad, uno de los documentos requeridos para exportar, lo que permitió que el tiempo para exportar en cumplimiento documental disminuya de 60 a 48 horas (World Bank Group, 2020).

Figura 1. Resultados de Doing Business 2020 sobre el comercio transfronterizo



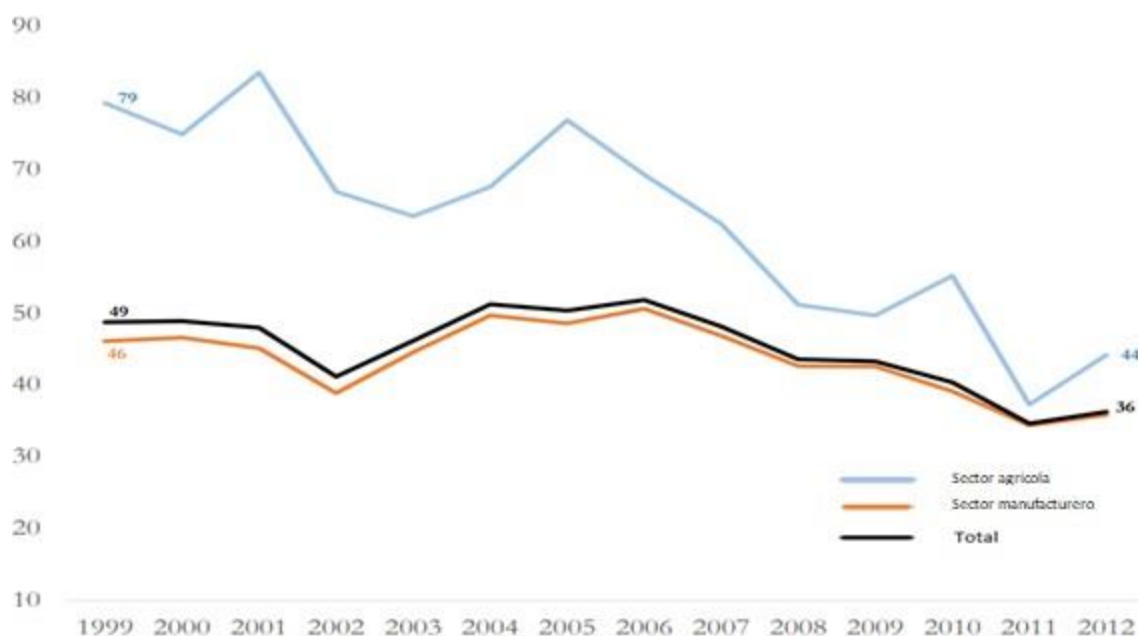


Fuente: World Bank Group, Doing Business Study, 2020.

Colombia presentó altos costos comerciales, aunque hay una tendencia a la baja. El estudio de García, López y Montes (2016) calculó el costo de comercialización en Colombia comparando precios FOB de importación y precios mayoristas a nivel de producto para una muestra de productos agrícolas y manufactureros. Este estudio indica que el costo³² de importación de Colombia es alto, pero disminuyó entre 1999 y 2012, principalmente debido a reducciones arancelarias unilaterales en Colombia o inducido por acuerdos comerciales con otros países. En el caso de las importaciones totales, los costos cayeron de alrededor del 49% de los precios internos en 1999-2001 al 36% en 2012; reflejando la alta participación de las importaciones manufactureras en las importaciones totales. La mayor reducción se produjo en los productos agrícolas, que tuvieron un costo de alrededor del 79% durante 1999-2001, debido al costo de protección arancelaria, y se redujo al 44% en 2012. En el caso de los bienes manufacturados el costo se redujo del 46% al 36% durante el mismo período.

Figura 2. Los costos del comercio entre el puerto extranjero y el almacén en Colombia

³² Este estudio compara los precios de importación con los precios al productor a nivel de producto si fueran factibles. El costo total incluye almacén, tarifas, transporte internacional, etc. Esta información permite separar los costos externos de los internos y descomponer los internos entre costos arancelarios y costos no arancelarios. Los costos no arancelarios informan sobre el monto al que ascienden los costos asociados con los trámites aduaneros de comercio exterior (aprobaciones, medidas no arancelarias, trámites e inspecciones aduaneras, etcétera.) por manejo de mercancías en puerto, y los costos de traslado de mercancías desde el puerto hasta el almacén del mayorista o fábrica.



Fuente: (García, López, & Montes, 2016)

El manejo en puertos y fronteras sigue siendo un cuello de botella significativo para los tiempos de procesamiento de importación y exportación. Las exportaciones de Colombia requirieron casi el doble de tiempo de manipulación (112 horas) que las exportaciones del siguiente país por más lento (World Bank Group, 2020). Del mismo modo, la logística juega un papel crucial para facilitar el movimiento de mercancías (OECD, 2019). El desempeño de Colombia en logística también está muy por debajo de los estándares de la OCDE y de la mayoría de los países de la región, debido a la infraestructura del país. Primero, existen altos costos de transporte terrestre. Los costos de transporte interno representan alrededor del 5% del precio total de una exportación, mientras que el transporte internacional representa el 4.5% del precio (García, Collazos, López, & Montes, 2017). En segundo lugar, la calidad de la infraestructura portuaria es mala. En una escala del 1 al 7, donde 7 es el mejor, Colombia se ubica en 3.8 según cálculos realizados por la OCDE con base en los datos del Índice de Competitividad Global WEF 2007-2017. Además, existen procesos de despacho débiles, precios de envío no competitivos, servicios de logística de baja calidad y poca capacidad seguir y rastrear mercancías. Ya sean inspeccionados físicamente o no, los envíos de exportación colombianos requieren más tiempo de despacho que los envíos de otros países.

Recientemente, el país implementó cambios para reducir los tiempos de despacho de mercancías en las operaciones de importación y exportación, pero solo se han logrado reducciones significativas en las importaciones. Utilizando una metodología de la Organización Mundial de Aduanas, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) encontró una reducción del 10% de los tiempos de despacho de importación marítima en el puerto de Buenaventura, de 9,6 días en 2017 a 8,6 días en 2019. Asimismo, DIAN (2020) encontró una reducción del 10% de los tiempos de despacho de importación aérea en el aeropuerto de Bogotá, de 10,4 días en 2017 a 9,3 días en 2019, explicado principalmente por la reducción de horas en la entrega de carga desde el depósito de aduanas en el caso de nuevas importaciones -nuevas declaraciones de importación (DIAN, 2020)³³

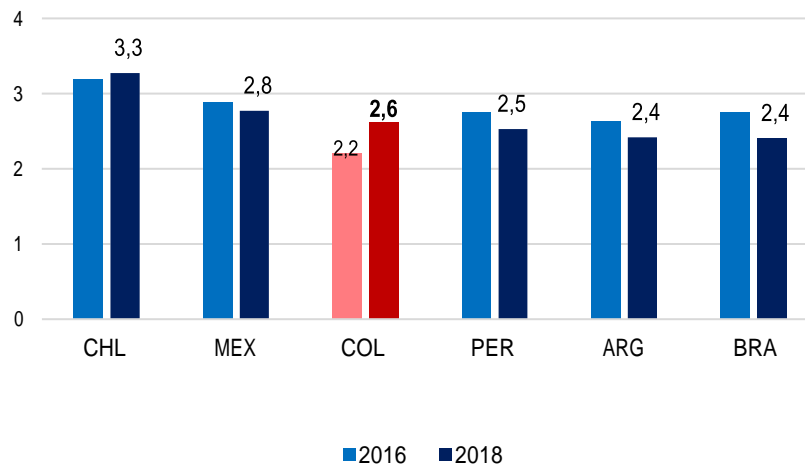
³³ Estos resultados se obtienen de las dos primeras mediciones realizadas en el país relacionadas con este tema, con el fin de dar seguimiento a la meta marcada por este gobierno de reducir en un 30% los tiempos de importación y exportación para el 2022.

Las reducciones de tiempo para las exportaciones han sido marginales. Desde la presentación de la solicitud de autorización de embarque hasta el embarque y salida por vía aérea o marítima, el estudio de la DIAN encontró una reducción del 5,4% de los tiempos de despacho de exportación aérea en el aeropuerto de Bogotá, de 37 horas (1,5 días) en 2017 a 35 horas (1,5 días) en 2019. Asimismo, la DIAN encontró una reducción del 4% de los tiempos de despacho de exportaciones marítimas en el puerto de Cartagena, de 156:50 horas (6,5 días) en 2017 a 150:40 horas (6,3 días) (DIAN, 2020).

En tiempos de importación marítima y aérea, las aduanas tienen la mayor incidencia, especialmente el tiempo necesario para presentar la declaración de importación, realizar los pagos (tasa arancelaria e impuesto al valor agregado) y solicitar el levante de la carga. Para las exportaciones por vía marítima y aérea, la mayor parte del tiempo se toma en el proceso de traslado y autorización de embarque, que incluye las inspecciones por parte de la Policía Nacional Antidrogas de Colombia. En este sentido, las tecnologías digitales y las tecnologías de inspección no intrusivas deberían marcar una gran diferencia para facilitar el comercio. Para ello, en 2012 Colombia estableció el Sistema Integrado de Inspección Simultánea (SIIS) para coordinar las agencias de control fronterizo, lo que mejoró las operaciones de importación y exportación ya que cada carga solo se inspecciona una vez. El SIIS actualmente funciona para operaciones portuarias de exportación, para carga que ingresa contenerizada, cross - docking y carga suelta, y desde que se implementó ha ido incorporando nuevas funcionalidades en la operación.

La eficiencia de los trámites aduaneros en Colombia es menor que en países como Chile o México, de acuerdo con el Índice de Desempeño Logístico 2018 (LPI) del Banco Mundial. Sin embargo, el puntaje del componente aduanero mostró una mejora entre 2016 y 2018 para Colombia, de 2.21 a 2.61 (Figura 3). En este período de tiempo, se emitió un nuevo reglamento aduanero (Decreto 390 de 2016) para simplificar y optimizar trámites, ahorrar esfuerzos administrativos y reducir los tiempos de despacho aduanero (Sánchez, 2017).

Figura 3. Índice de Desempeño Logístico Internacional (LPI). Componente aduanero.

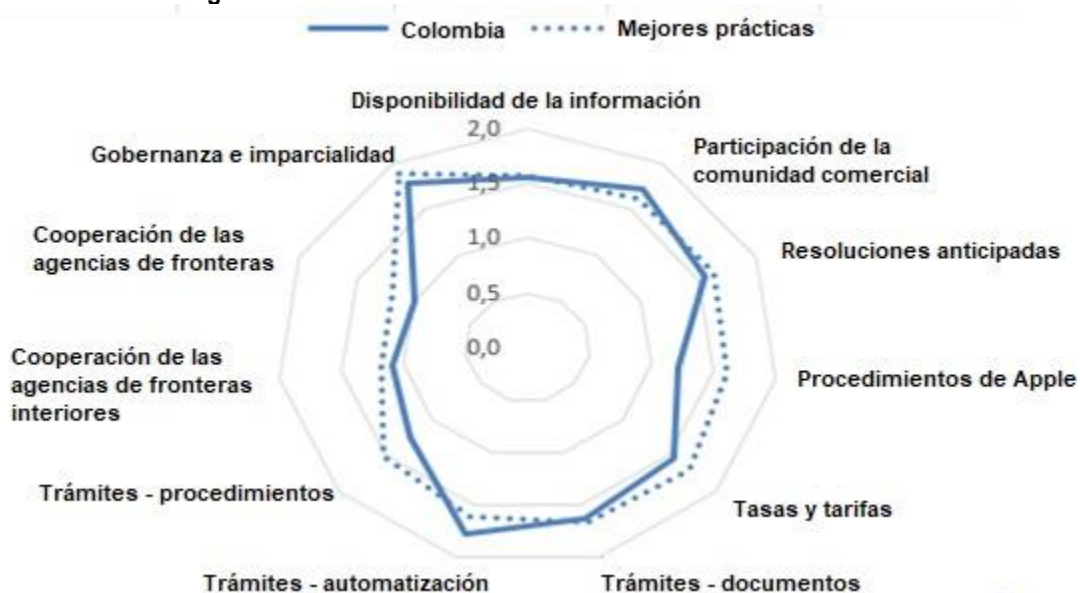


Fuente: World Bank.

En cuanto a los Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE, el desempeño de Colombia mejoró entre 2017 y 2019. Específicamente, las áreas de mejora son la disponibilidad de información, resoluciones anticipadas, procedimientos de apelación, tarifas y cargos, gobernanza e imparcialidad. Colombia supera o está más cerca del mejor desempeño en toda la muestra en lo que respecta a: disponibilidad de información,

participación de la comunidad comercial, tarifas y cargos, automatización de los procesos fronterizos, cooperación de agencias fronterizas internas, gobernanza e imparcialidad³⁴ (Figura 4).

Figura 4. Indicadores de facilitación del comercio de la OCDE 2019



Fuente: Elaboración del DNP basada en la herramienta de facilitación del comercio de la OCDE para comparar países

De acuerdo con la herramienta de facilitación de comercio de la OCDE para comparar países³⁵, Colombia se beneficiaría de mejoras continuas en las siguientes áreas:

- Trámites - documentos: ampliar la aceptación de copias de documentos
- Trámites - automatización: reforzar el uso de procedimientos de gestión de riesgos
- Trámites - procedimientos: ampliar la cobertura de los programas de Operador Económico Autorizado (OEA), ampliar la aplicación de Auditorías Post Despacho (APD), apoyar los controles de otras agencias fronterizas a través de un sistema de gestión de riesgos.

Políticas de Facilitación del Comercio en Colombia

En 2017 Colombia adoptó el "Acuerdo de Facilitación del Comercio" de la OMC (Ley 1789 de 2018), y uno de los mandatos fue implementar un Comité Nacional de Facilitación del Comercio, que se estableció formalmente en agosto de 2018. El comité identifica los obstáculos al comercio a partir de mesas de trabajo entre actores públicos y privados y establece compromisos y metas claras para solucionarlos. Desde 2018 a la fecha se han realizado 32 reuniones. Otros logros son los incentivos en el uso de la inspección no intrusiva (escaneo obligatorio de los camiones que ingresan a los puertos, reducción significativa de las inspecciones físicas policiales antidrogas del 31% en 2015 al 10% en 2019, etc.), una guía para agilizar las inspecciones de las aduanas y otros organismos en los puertos (iniciar la inspección a las 7 de la mañana, emisión de certificados de inspección al momento de la inspección y no al final del día, mejora en los procedimientos de inspección, etc.), y en la época de la pandemia por el COVID 19, ha sido un gran instrumento de coordinación y comunicación permanente con todos los integrantes de la cadena de comercio exterior.

³⁴ Tomado de <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/>, consultado por última vez: 17 de Julio de 2020.

³⁵ Tomado de <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/>, consultado por última vez: 16 de Julio de 2020.

El gobierno nacional se fijó la meta de reducir en un 30% los tiempos de importación y exportación para el año 2022, y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" estableció cuatro objetivos para la Facilitación del Comercio. Los dos primeros objetivos apuntan a reducir el tiempo de despacho de las exportaciones marítimas y aéreas en un 27% y un 25% respectivamente para el final del período actual de gobierno en 2022, desde las 49 y 12 horas de 2017 respectivamente. El tercer objetivo es reducir el tiempo de despacho de importación en un 18%, desde las 22 horas de 2017, y el último es aumentar el porcentaje de declaraciones anticipadas de importación hasta el 20% desde el 12% de 2017.

Para lograr estos objetivos, es necesario optimizar los procesos de comercio exterior, mediante el uso de herramientas de facilitación del comercio, como la ventanilla única de comercio exterior 2.0 (VUCE). Actualmente, el módulo de importación de la VUCE tiene interoperabilidad con 3 entidades que expiden registros o licencias (DIAN, Superintendencia de Industria y Comercio y Ministerio de Justicia). Este año se espera aumentar a 6 entidades, y la meta es interoperar con las 15 entidades que tienen la capacidad tecnológica para hacerlo en 2022.

La recién expedida Política Nacional de Logística (Documento CONPES 3982) establece varias acciones encaminadas a la facilitación del comercio. En primer lugar, el MinCIT diseñará y desarrollará un plan de fortalecimiento de la VUCE que incluya el desarrollo del módulo de inspección simultánea, para todo tipo de carga, en puertos y aeropuertos, pasos fronterizos e Infraestructura Logística Especializada (ILE) que deberá estar terminado a más tardar en 2022. Segundo, la DIAN establecerá un plan para promover el uso de las declaraciones anticipadas a 2022. En tercer lugar, la DIAN, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) y la Policía Nacional van a: i) desarrollar servicios informáticos que permitan la interoperación entre los sistemas de gestión de riesgo de las entidades de control de comercio exterior, ii) implementar un plan de gestión para el reconocimiento mutuo de la OEA con las entidades de control de comercio exterior de los países priorizados, para facilitar el comercio con estos destinos y iii) implementar el centro único de monitoreo y control de comercio exterior en el país, todo esto a 2024.

Recientemente, el gobierno colombiano lanzó el "Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales" con una inversión de 250 millones de dólares para los próximos cinco años El programa busca mejorar los niveles de recaudo tributario a través de la modernización tecnológica y organizacional de la DIAN, y está siendo financiado por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, que también brindará asistencia técnica en su implementación. Los objetivos específicos son: i) mejorar la gobernanza institucional para fortalecer la gestión y la planificación estratégica de la institución, incluyendo el modelo de recursos humanos; ii) mejorar los procesos de gestión tributaria y aduanera para aumentar su eficiencia en términos de mayor recaudación y gestión de riesgos; iii) profundizar y ampliar la digitalización de la gestión y el control de la recaudación tributaria y mejorar la seguridad de los datos y la información. Así, se mejorará la facilitación del comercio con el desarrollo de un sistema electrónico de control de los movimientos de carga, entre otras herramientas tecnológicas para abordar y controlar la seguridad y la gestión de riesgos de las operaciones comerciales.

Referencias

DIAN. (26 de Jun de 2020). *The National Tax and Customs Agency*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/aduanas/Paginas/Estudio-de-tiempos-de-despacho-de-mercancias-.aspx>

García, J., Collazos, M., López, D., & Montes, E. (2017). Los costos de comerciar en Colombia - Resultados de la Encuesta de Comercio Exterior del Banco de la República. *Borradores de Economía No. 1015*.

García, J., López, D. C., & Montes, E. (2016). Los costos de comerciar en Colombia: aproximación basada en una comparación de precios. *Borradores de Economía No. 974*.

OECD. (2019). *OECD Economic Surveys: Colombia 2019*, OECD Publishing, Paris. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/e4c64889-en>.

Sánchez, J. I. (2017). *Nueva Regulación Aduanera en Colombia. Aspectos Didácticos de la parte sustantiva*. DIAN.

World Bank Group. (2020). *Doing Business 2020*. Washington, D.C.