

# COMERCIO EXTERIOR



Prevalencia de barreras no arancelarias. Puesto entre 141 países.

Fuente: WEF (2019).

---

## DATOS DESTACADOS\*

---

### 1. Inserción de la economía colombiana en el mercado internacional

- Después de casi **30 años** de apertura económica, el comercio de bienes y servicios como porcentaje del PIB se ubicó en **36,8 %** en **2018**, apenas **2 puntos** porcentuales adicionales a lo registrado en **1990**.
- El análisis regional revela que existe un gran rezago en el grado de apertura comercial del país: **22 %** de los departamentos cuentan con un comercio de bienes que no supera el **1 % de su PIB**.
- Un **80 %** de la canasta exportadora de Colombia se concentra en productos primarios, y solo un **8 %** de las exportaciones corresponde a manufacturas con alto contenido tecnológico.

### 2. Barreras al comercio

- Aunque el arancel nominal promedio ha venido disminuyendo, las medidas no arancelarias han aumentado su importancia como barrera comercial y, en **2017**, cubrían casi el **80 %** de las partidas arancelarias.
- La estructura arancelaria del país presenta un alto grado de dispersión: en un mismo capítulo del arancel de aduanas se encuentran productos gravados al **5 %** y al **98 %**.
- Mayores niveles de dispersión arancelaria están asociados con un mayor crecimiento del contrabando técnico, generando altos costos y tiempos de inspección en las aduanas.

### 3. Facilitación del comercio

- En Colombia una operación de exportación toma en promedio **112 horas** frente a **13 horas** en países de la OCDE, y el costo para exportar un contenedor (**USD 630**) supera el promedio de América Latina (**USD 507**).
- El uso de la declaración anticipada puede reducir en promedio hasta **2,4 días** los tiempos de importación. Sin embargo, solo el **12 %** de las declaraciones en importaciones marítimas emplean este mecanismo.

---

## PRINCIPALES RECOMENDACIONES

---

1. Realizar una reforma a la estructura arancelaria que permita disminuir la dispersión, acabar con el contrabando técnico, eliminar las distorsiones, dar eficiencia a los procesos aduaneros y corregir las protecciones efectivas negativas.
2. Utilizar la estrategia de “guillotina regulatoria” (análisis de impacto normativo) para eliminar las medidas no arancelarias innecesarias y fortalecer el grupo de trabajo encargado de su revisión.
3. Poner en marcha el nuevo sistema informático aduanero de la DIAN para automatizar los procesos que aún se realizan de forma manual.
4. Hacer interoperables los sistemas de riesgo de las entidades que realizan el control a las operaciones de comercio exterior.
5. Priorizar las apuestas productivas en la agenda de admisibilidad de la oferta exportable en el mercado internacional.
6. Crear un catálogo en línea que compile los requisitos técnicos que deben cumplir los exportadores en los procesos de certificación de todos los mercados internacionales.

\* Las fuentes de los datos seleccionados en esta sección se encuentran a lo largo del capítulo.



## PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

Tema	Indicador	Valor Colombia 2019	Ranking en América Latina 2019	Mejor país en América Latina 2019 (valor)	Fuente
Inserción de la economía colombiana en el mercado internacional	Comercio de bienes y servicios (% PIB)	36,8 % <sup>1</sup>	14 de 16	Honduras (102,1 %)	Banco Mundial
	Apertura comercial (exportaciones e importaciones de bienes como porcentaje del PIB)	27,9 %	11 de 13	Nicaragua (95,3 %)	Comtrade
	Exportaciones de bienes (% del PIB)	12,7 %	6 de 7	México (36,8 %)	IMD
	Exportaciones de bienes per cápita (USD per cápita)	861	7 de 7	Chile (4.025)	IMD
	Contribución a las exportaciones mundiales (%)	0,2 %	6 de 7	México (1,9 %)	IMD
	Exportaciones manufactureras de alta y media intensidad tecnológica (%)	12,8 %	11 de 17	México (71,6 %)	UNCTAD
	Concentración de las exportaciones por producto (cinco primeros productos como porcentaje del total exportado)	74,5 %	13 de 17	Brasil (48 %)	International Trade Center
Barreras al comercio	Prevalencia de las barreras no comerciales (de 1 a 7)	3,9	14 de 17	Chile (5,2)	WEF
	Arancel nominal promedio	5,9 %	10 de 17	Perú (1,5 %)	WEF
	Importaciones (% del PIB)	19,3 %	14 de 17	Honduras (60,2 %)	WEF
Facilitación del comercio	Costo para exportar: cumplimiento de regulación aduanera (USD)	630	12 de 17	Bolivia (65)	Doing Business
	Costo para importar: cumplimiento de regulación aduanera (USD)	545	14 de 17	El Salvador (128)	Doing Business
	Tiempo para exportar: cumplimiento de regulación aduanera (horas)	112	15 de 17	Costa Rica (20)	Doing Business
	Tiempo para importar: cumplimiento de regulación aduanera (horas)	112	15 de 17	Uruguay (6)	Doing Business
	Costo para exportar: cumplimiento de regulación aduanera (USD)	90	11 de 17	Bolivia (25)	Doing Business
	Costo para importar: cumplimiento de regulación aduanera (USD)	50	3 de 17	Bolivia (30)	Doing Business
	Tiempo para exportar: cumplimiento de regulación aduanera (horas)	60	16 de 17	Panamá (6)	Doing Business
	Tiempo para importar: cumplimiento de regulación aduanera (horas)	64	10 de 17	Panamá (6)	Doing Business

Nota: 1. Datos correspondientes a 2018.



Una de las principales condiciones para que Colombia sea uno de los tres países más competitivos de América Latina, para el año 2030, es contar con una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado. Esta meta reconoce que el comercio exterior es un factor determinante para la competitividad. En efecto, para Colombia, la evidencia empírica muestra que la apertura económica trajo consigo mejoras en la sofisticación de la producción de las empresas domésticas [Fieler, Eslava y Yi Xu, 2018].

En los últimos años, el país ha realizado acciones importantes en materia de comercio exterior. De hecho, en la última década se negociaron, firmaron y entraron en vigor 12 acuerdos internacionales. Además, en 2011 se realizó una reforma arancelaria, la cual disminuyó el arancel nominal promedio, y en 2017 se eliminaron de forma permanente los aranceles de ciertos bienes de capital y materias primas producidas en Colombia. Adicionalmente, se expidió la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP), que se propone aumentar la productividad y la diversificación del aparato productivo colombiano.

Sin embargo, el país todavía debe superar grandes desafíos. El diagnóstico de este capítulo señala que, a pesar

de las reformas implementadas, no se ha logrado una verdadera inserción de la economía colombiana en el mercado global y se está muy lejos de tener una participación más activa en las cadenas globales de valor. Además, la prevalencia de barreras al comercio limita la sofisticación de las exportaciones e incentiva el contrabando. A lo anterior se agrega que los costos y tiempos de realizar trámites aduaneros en Colombia superan, por mucho, las buenas prácticas internacionales.

Este capítulo analiza el perfil de Colombia en materia de comercio exterior en tres secciones: (1) inserción de la economía colombiana en el mercado internacional, (2) barreras al comercio y (3) facilitación del comercio. Como complemento a este análisis, cada sección ofrece una serie de recomendaciones relacionadas con el diagnóstico presentado. En la versión 2018 de este capítulo se hicieron 11 recomendaciones. Al cierre de la edición actual, cuatro han sido parcialmente acogidas y están en proceso de implementación. La presente versión insiste en las recomendaciones cuya adopción sigue pendiente y mantiene aquellas en proceso de implementación, a la espera de que se adopten en su totalidad.



# INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL MERCADO INTERNACIONAL

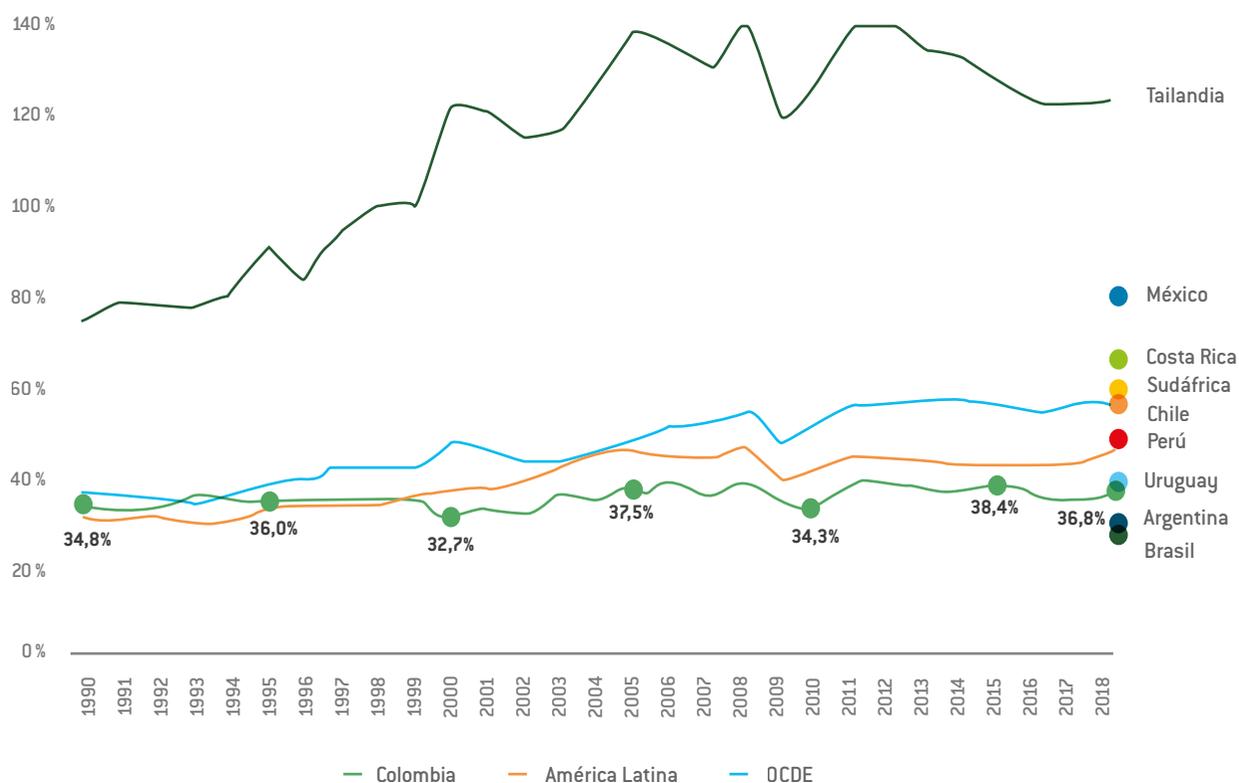
## DIAGNÓSTICO

La inserción de la economía colombiana en el mercado internacional sigue siendo una tarea pendiente. Mientras que el comercio de bienes y servicios como porcentaje del PIB representaba un 34,8 % en 1990, en 2018 registró un nivel similar y se ubicó en 36,8 %. Además, frente a países de referencia, para el año 2018 Colombia solo supera a Brasil y a Argentina y se encuentra por debajo del promedio de América Latina y más de 20 puntos porcentuales rezagado frente a la OCDE (Gráfica 1).

En la actualidad el país cuenta con 16 acuerdos comerciales vigentes<sup>2</sup>, los cuales generaron el 63 % del valor total de las exportaciones en 2018, y la mitad de ellos fueron firmados en la última década (MinCIT, 2019). Es importante mencionar que el país está pendiente de ratificar los acuerdos con Israel, Panamá y Reino Unido y de culminar negociaciones con Japón y Turquía, así como de la incorporación de Estados asociados a la Alianza del Pacífico. Por lo tanto, avanzar en la admisibilidad de los compromisos ya vigentes y firmados es clave para poder materializar un verdadero proceso de apertura comercial<sup>3</sup>.

**Gráfica 1.** Evolución del comercio de bienes y servicios (% del PIB). Colombia y países de referencia, 1990-2018.

Después de casi tres décadas de apertura económica, el comercio de bienes y servicios como porcentaje del PIB mantiene un nivel similar al registrado en 1990.



Fuente: Banco Mundial [2018].

2. A la fecha, Colombia cuenta con 16 acuerdos comerciales (incluyendo tratados de libre comercio y acuerdos de alcance parcial): CAN (1973), Panamá y Chile (1993), Caricom y México (1995), Cuba (2001), Mercosur (2005), Triángulo Norte (2009), EFTA y Canadá (2011), EE. UU. y Venezuela (2012), Unión Europea (2013) y Corea, Costa Rica y Alianza Pacífico (2016).

3. Esta estrategia está contemplada en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en el pacto por el emprendimiento y la productividad.

## INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL MERCADO INTERNACIONAL

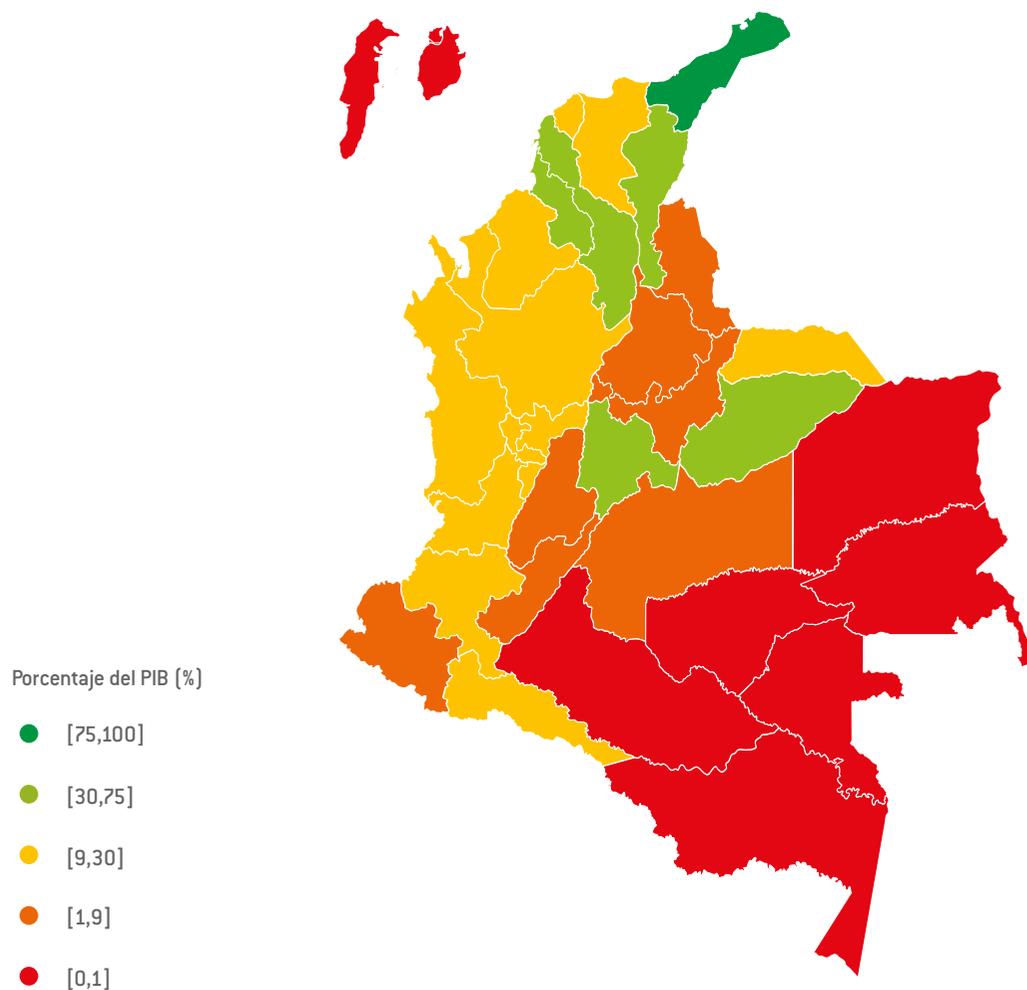


En línea con lo anterior, es importante analizar el grado de apertura comercial (exportaciones e importaciones de bienes como porcentaje del PIB) en el interior del país. La Gráfica 2 revela que casi un cuarto de los departamentos presenta un grado de apertura comercial menor al 1 %. Vale la pena mencionar que, con excepción de La Guajira, las regiones más rezagadas en este indicador coinciden con aquellas con menores niveles de competitividad y desarrollo económico (CPC y Universidad del Rosario, 2018).

La estructura de las exportaciones departamentales demuestra que existe una gran heterogeneidad en el desarrollo productivo del país. Bogotá, Valle del Cauca y Atlántico concentran el 76,6 % de las exportaciones de manufacturas de alta tecnología del país (DNP, 2016). De hecho, en la canasta exportadora de Bogotá aparecen productos complejos como equipo eléctrico, instrumentos ópticos y bienes farmacéuticos (Borda, 2018). De otro lado, las exportaciones en Arauca, Casanare, La Guajira, Meta y Putumayo corresponden en su mayoría a productos mineros.

**Gráfica 2.** Apertura comercial (% del PIB). Colombia, 2018.

El grado de apertura comercial revela que existe una gran heterogeneidad en el aparato productivo del país: 22 % de los departamentos exporta menos del 1 % de su PIB.



Fuente: DIAN (2019a) y DANE (2018). Cálculos: CPC.



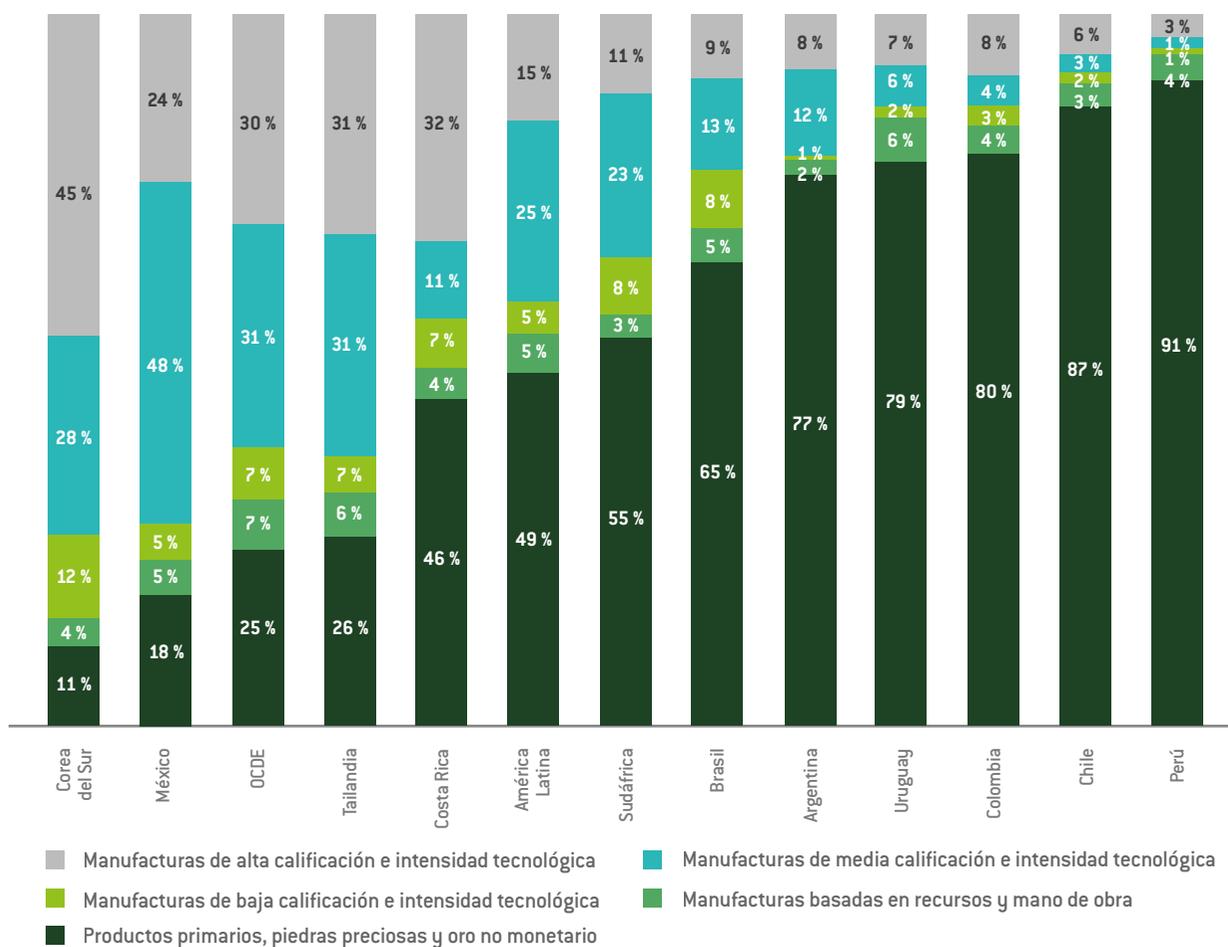
## INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL MERCADO INTERNACIONAL

Además del rezago en la apertura comercial, uno de los mayores retos de Colombia es la sofisticación de sus exportaciones. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), un 80 % de la canasta exportadora del país se concentra en productos primarios, y solo un 8 % de las exportaciones corresponde a manufacturas con alto contenido tecnológico. Frente a países de referencia, Colombia registra una de las canastas exportadoras menos sofisticadas y solo logra superar a Chile y a Perú. Adicionalmente, se encuentra rezagado frente a la OCDE, que, en promedio, concentra un 61 % de sus exportaciones en bienes de alta o media intensidad tecnológica [Gráfica 3].

Aumentar la diversificación y sofisticación de las exportaciones del país es clave para superar el desafío pendiente de incrementar la productividad. Por un lado, los sectores con mayores niveles de sofisticación utilizan y desarrollan tecnologías más avanzadas, las cuales pueden ser replicadas por otras empresas y generar economías de escala (Crespi, Fernández y Stein, 2014). Además, exportar productos de valor agregado facilita la integración a las cadenas globales de valor, ya que países más productivos prefieren socios en capacidad de producir bienes de elevada calidad y sofisticación (Giordano, 2018).

**Gráfica 3.** Exportaciones según intensidad tecnológica (% del total). Colombia y países de referencia, 2018.

La canasta exportadora de Colombia se concentra en productos primarios, lo que dificulta su integración a las cadenas globales de valor.



Fuente: UNCTAD (2019). Cálculos: CPC.



## RECOMENDACIONES

### **Coordinación público-privada. Priorizar las apuestas productivas en la agenda de admisibilidad de la oferta exportable en el mercado internacional.**

Con el fin de aprovechar al máximo los acuerdos comerciales vigentes, es necesario priorizar la agenda para la admisibilidad de los productos agropecuarios colombianos en el exterior, de modo que permita mejorar el estatus sanitario y fitosanitario nacional. Por lo tanto, se propone que la Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, en conjunto con el Comité Técnico de la PDP y con las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), definan esta agenda con base en la metodología de priorización de apuestas productivas a nivel departamental de la PDP<sup>4</sup>. Esta estrategia realiza un análisis previo de identificación de sectores que tiene en cuenta en la construcción de las Agendas Integradas Departamentales.

Para ello, es importante que las oficinas comerciales de Colombia en los distintos países, en particular aquellos con los que se tengan acuerdos comerciales vigentes, prioricen los procesos de admisibilidad de las apuestas productivas departamentales. En ese sentido, dado que ya se tienen siete agendas que incluyen esta priorización<sup>5</sup>, se recomienda que las oficinas avancen en el acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para estos sectores y/o productos. Un primer paso es comenzar por revisar los obstáculos técnicos al comercio y el estatus sanitario, fitosanitario y de inocuidad de las apuestas productivas de las agendas que ya están terminadas. Finalmente, para lograr lo anterior es imprescindible que se puedan asociar las apuestas priorizadas a la existencia de claras oportunidades en los mercados de destino.

Como avance, se resalta el logro de admisibilidad sanitaria para 69 productos agropecuarios en países diferentes a Estados Unidos, lo que supera la meta en 27 productos adi-

cionales<sup>6</sup>. Sin embargo, la tarea está pendiente en el mercado de Estados Unidos, en el que solo dos de seis productos han logrado admisibilidad sanitaria<sup>7</sup>.

### **Acción pública. Implementar una nueva política para la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) de eficiencia.**

La atracción de IED es fundamental para diversificar la economía y lograr el aumento de las exportaciones de los países. De hecho, se ha demostrado su efecto en la diversificación y encadenamiento de los países, ya que las empresas que realizan estas inversiones ejecutan operaciones que antes no se realizaban localmente y suelen contar con procesos productivos y sofisticados (Harding y Javorcik, 2012).

Ahora bien, en Colombia la IED se ha concentrado en su mayoría en actividades minero-energéticas; de hecho, un 37 % de la IED en el país se dirigió únicamente a sectores relacionados con petróleo, minas y canteras. No obstante, la literatura internacional se ha centrado en promover la IED “en búsqueda de eficiencia”, la cual consiste en la distribución geográfica de las inversiones con el objetivo de reducir los costos de producción de las empresas y aprovechar las ventajas que tienen los países destino para producir bienes (Cepal, 2018). Sin embargo, a 2015 la IED de eficiencia apenas representaba el 4 % de los flujos totales de inversión recibidos en el país (MinCIT, 2019).

La debilidad de Colombia para captar IED en sectores no tradicionales se explica en buena parte en que la política de atracción de IED del país no ha sido focalizada y no ha privilegiado la atracción de un tipo de IED específico. Por lo tanto, es importante que el Gobierno nacional empiece a crear espacios desde el más alto nivel en los que se puedan tomar decisiones para favorecer la IED de eficiencia.

En ese sentido, se recomienda al MinCIT liderar el diseño e implementación de una nueva política de atracción de IED de eficiencia, que defina lineamientos estratégicos para atraer IED de alto impacto con miras a contri-

4. La metodología utiliza criterios como la ventaja comparativa, la demanda potencial, la capacidad productiva y la exportadora de los sectores y/o productos por priorizar. Una vez realizada esta fase de identificación, se discuten los resultados con las Comisiones Regionales de Competitividad. Estas instancias pueden incluir nuevas apuestas productivas que cumplan con los requisitos mínimos de la PDP.

5. Información con corte al 20 de junio de 2019.

6. Para mayor detalle ver <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1139/4470>. Consulta realizada el 20 de junio de 2019.

7. Para mayor detalle ver <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1139/4469>. Consulta realizada el 20 de junio de 2019.

## INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL MERCADO INTERNACIONAL

buir efectivamente a la diversificación y el aumento de la productividad y capacidad exportadora del país. Para ello, se requiere unificar todos los instrumentos con los que cuenta el país en materia de atracción de inversiones y dirigirlos de manera focalizada hacia el aumento de la IED de eficiencia. Esta política también debería incluir herramientas de seguimiento periódico a los resultados de estos instrumentos, para de esta manera realizar ajustes en la operación de estos, en caso de no estar generando los resultados esperados.

### **Coordinación público-privada. Implementar el programa de servicios de emparejamiento del CONPES 3866 de 2016.**

Contar con información completa y oportuna es un factor determinante en la expansión de las empresas exportadoras. En particular, las firmas pioneras en actividades de comercio enfrentan asimetrías de información y costos de entrada que las limitan a la hora de exportar a nuevos mercados (Sabel, Fernández, Hausmann, Rodríguez y Stein, 2012).

Para superar esta falla de mercado, la PDP sugirió la implementación de un programa de servicios de emparejamiento que promueve la inserción de proveedores colombianos en cadenas de valor globales, regionales y locales. Esta herramienta se propone solucionar el desconocimiento que tienen las empresas ancla sobre la oferta de insumos que brindan proveedores nacionales, ayudando a estos últimos a cumplir con los estándares que exigen los compradores. Con ese propósito, este sistema incluirá el registro de productores nacionales de bienes y las necesidades de insumos y bienes intermedios de las empresas compradoras.

Vale la pena mencionar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se incluyó una estrategia relacionada, la cual dispone que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) será el responsable de mejorar los sistemas de información para llevar a cabo este programa. De hecho, a través del Programa Colombia Productiva (antes Programa de Transformación Productiva), el MinCIT firmó un convenio con Propaís, entidad escogida para el diseño de dicha plataforma. Sin embargo, a diciembre de 2018 el porcentaje

de avance de este programa apenas fue del 15 %, lo que se encuentra por debajo de la meta propuesta para este mismo corte (50 %) <sup>8</sup>. Por lo tanto, se recomienda dedicar los recursos humanos y financieros suficientes para implementar este sistema de información.

### **Coordinación público-privada. Identificar las brechas de capital humano de los laboratorios del país, incentivar inversiones en infraestructura de la calidad y apoyar a los laboratorios en la estructuración de sus planes de negocio.**

Entre 2000 y 2016 se han notificado a la OMC 24.530 reglamentos técnicos, los cuales establecen características obligatorias que deben cumplir los productos para lograr su admisibilidad en los diferentes países de destino. Sin embargo, en Colombia solo una parte de las empresas exportadoras cumple con requisitos de calidad, y en algunos casos no tienen las herramientas necesarias para reportar el cumplimiento de estos. Por ejemplo, el sector cacaotero no cuenta con materiales de referencia certificados (MRC) para identificar el grado de cadmio, un aspecto requerido para lograr la exportación de chocolate (DNP, 2019).

Frente a esta problemática, los laboratorios cumplen un papel importante ya que evalúan si los productos cumplen con los requerimientos de calidad. Por lo tanto, el CONPES 3957 de 2019 se propuso: (1) mejorar las capacidades técnicas de los laboratorios, (2) consolidar el mercado de servicios de laboratorios, y (3) mejorar el marco normativo e institucional aplicable a tal mercado. Por lo tanto, se recomienda priorizar algunas iniciativas clave del plan de acción y seguimiento de este CONPES, tales como:

- Identificar las carencias de capital humano para los laboratorios del país, insumo con el cual el Instituto Nacional de Metrología (INM) podrá diseñar la oferta de capacitación para los laboratorios.
- Definir soluciones de financiación que permitan a los laboratorios realizar inversiones en infraestructura y modernización tecnológica.

8. Información del sistema SisCONPES del DNP. Consulta realizada el 20 de junio de 2019.



- Diseñar un programa piloto para los laboratorios que incluya la asistencia técnica en estructuración de planes de negocios.

**Acción pública.** Crear un catálogo en línea que compile los requisitos técnicos que deben cumplir los exportadores en los procesos de certificación de todos los mercados internacionales.

El CONPES 3866 de 2016 establece que se deberá realizar un catálogo en línea de normas y reglamentos técnicos para cada mercado al que tienen acceso las exportaciones colombianas. Por lo tanto, se recomienda acelerar la ejecución de estas iniciativas considerando que, de acuerdo con el cumplimiento de las metas de este documento de política, se esperaba contar con el 100 % de estas exigencias para los sectores priorizados en el segundo semestre del presente año.

Al respecto, se destaca que ProColombia, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lanzaron en 2018 la plataforma Export Access, que compila información sobre requisitos no arancelarios para aquellas empresas que desean ingresar sus productos a destinos internacionales. En la actualidad la herramienta genera información para cinco países de origen (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Chile) y nueve de destino (Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, Perú, Bolivia, Ecuador, Chile, Brasil y Argentina).

Por todo lo anterior, es necesario empezar por integrar a todos los países con los cuales Colombia tiene acuerdos vigentes, e ir preparando la información de aquellos con los cuales recién se firmó un acuerdo o se encuentra en negociación (Panamá, Israel, Japón, Australia, Singapur y Nueva Zelanda). Así mismo, esta agenda también debería priorizar a aquellos países con mayor demanda potencial por productos colombianos competitivos.

**Coordinación público-privada.** Promover el uso de herramientas de información en el diseño e implementación de programas para la sofisticación y diversificación de las exportaciones.

Para promover políticas que incentiven la sofisticación y diversificación de las exportaciones, se propone utilizar sistemas de información que permitan monitorear los resultados de los programas, de manera que los datos que arrojen estos sistemas puedan ser utilizados para tomar medidas correctivas cuando los programas no estén generando los resultados esperados. En ese sentido, se podrían utilizar herramientas como el Datlas Colombia, el cual provee información pública y actualizada del grado de diversificación y sofisticación del aparato productivo colombiano.

Este tipo de instrumentos son importantes para que las empresas, los inversionistas y el sector público puedan tomar decisiones basadas en evidencia que los ayuden a elevar la productividad, aumentar la oferta exportable y avanzar en la sofisticación de productos y servicios. De hecho, Bancóldex utiliza este instrumento para desarrollar líneas de crédito y beneficios tributarios que permiten acompañar a las empresas en el fomento de la sofisticación y diversificación de sus exportaciones.

En línea con la PDP, se recomienda expandir el uso del Datlas Colombia a otras entidades y organizaciones en la estructuración de programas y políticas de desarrollo empresarial. Para ello, se sugiere a Bancóldex abrir espacios de capacitación y apropiación de la metodología a diferentes sectores productivos y universidades del país. Por ejemplo, las universidades y el sector privado podrían trabajar en la identificación de aquellos departamentos con grados más bajos de sofisticación y brindarles información relevante sobre los beneficios de la herramienta a la hora de llevar a cabo proyectos productivos.



# BARRERAS AL COMERCIO

## DIAGNÓSTICO

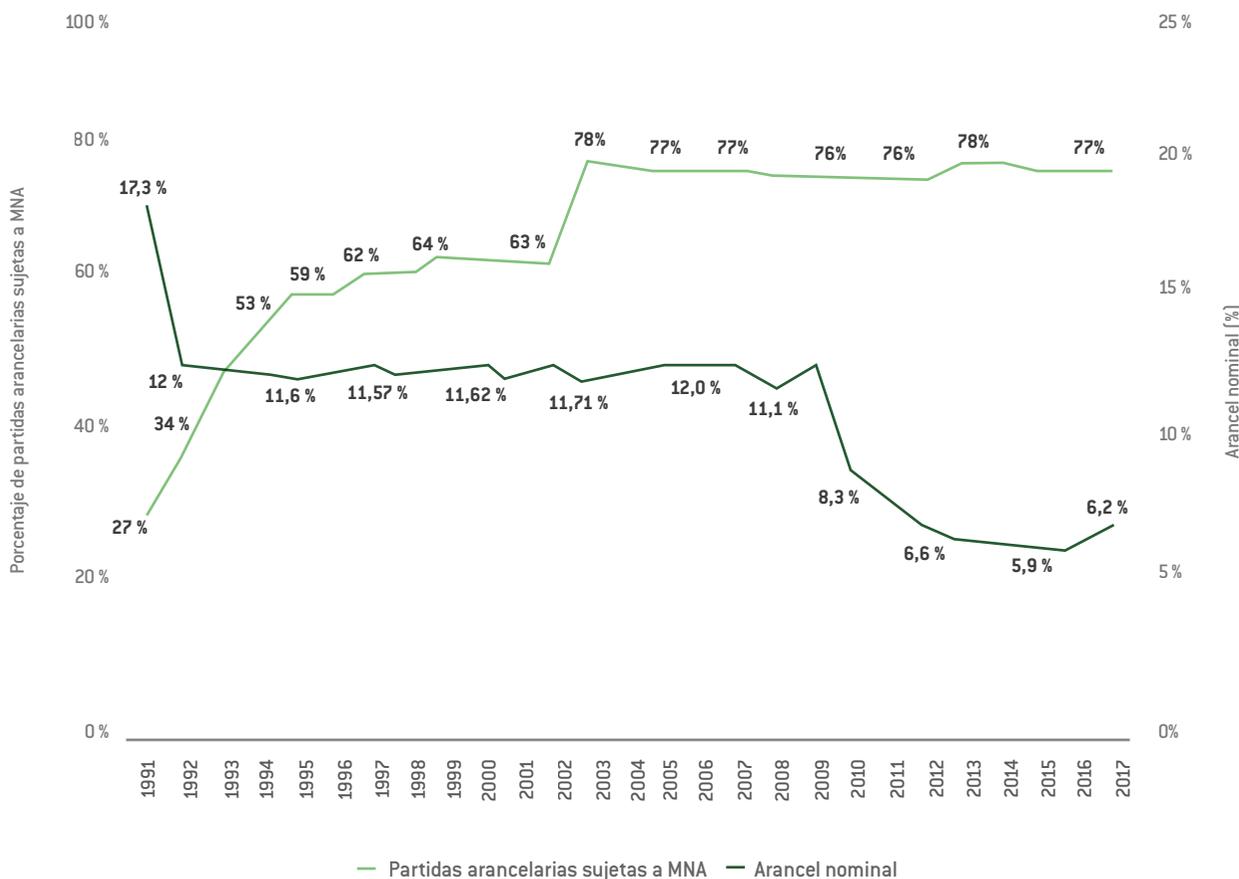
Las medidas no arancelarias (MNA) son aquellas disposiciones de política, distintas a los aranceles aduaneros, que potencialmente afectan el comercio internacional de bienes y las transacciones comerciales que se deriven de ello (UNCTAD, 2012). Según la encuesta de comercio exterior del Banco de la República, las MNA representan los mayores costos de importar en Colombia y concentran el 47 % del costo de dicho proceso (García, Collazos, López y Montes, 2017).

La Gráfica 4 muestra que, aunque en Colombia el arancel nominal promedio ha venido disminuyendo, por el contrario,

desde 1991 las MNA han aumentado su importancia como barrera comercial y se han estabilizado desde 2002, cubriendo casi un 80 % de las partidas arancelarias (Gráfica 4). Adicionalmente, una investigación del Banco de la República concluye que, aunque en un principio los incrementos de estas medidas se concentraron en bienes de consumo e intermedios, la cobertura de las MNA en bienes de capital incrementó del 8 % en 1991 al 58 % en 2014 (García, López y Montes, 2018). Este fenómeno preocupa en la medida en que más barreras comerciales generan costos adicionales a la importación de insumos clave para la oferta exportable del país, los cuales a su vez se utilizan en la producción nacional de bienes de mayor sofisticación.

**Gráfica 4.** Partidas sujetas a medidas no arancelarias (MNA)\* y arancel nominal promedio. Colombia, 1991-2017.

Contrario al arancel nominal promedio, el porcentaje de partidas sujetas a medidas no arancelarias ha aumentado.



Nota: Para los años 2015, 2016 y 2017, el cálculo de MNA es realizado por el CPC.  
Fuente: García et al. (2018) para MNA y DNP (2018a) para arancel nominal.

## BARRERAS AL COMERCIO



Adicionalmente, la estructura arancelaria colombiana aún presenta un alto grado de dispersión. Tomando como medida la desviación estándar, la Gráfica 5 muestra los capítulos que cuentan con la mayor dispersión del arancel aduanero y revela que existen capítulos con aranceles nominales que varían entre el 5 % y el 98 %.

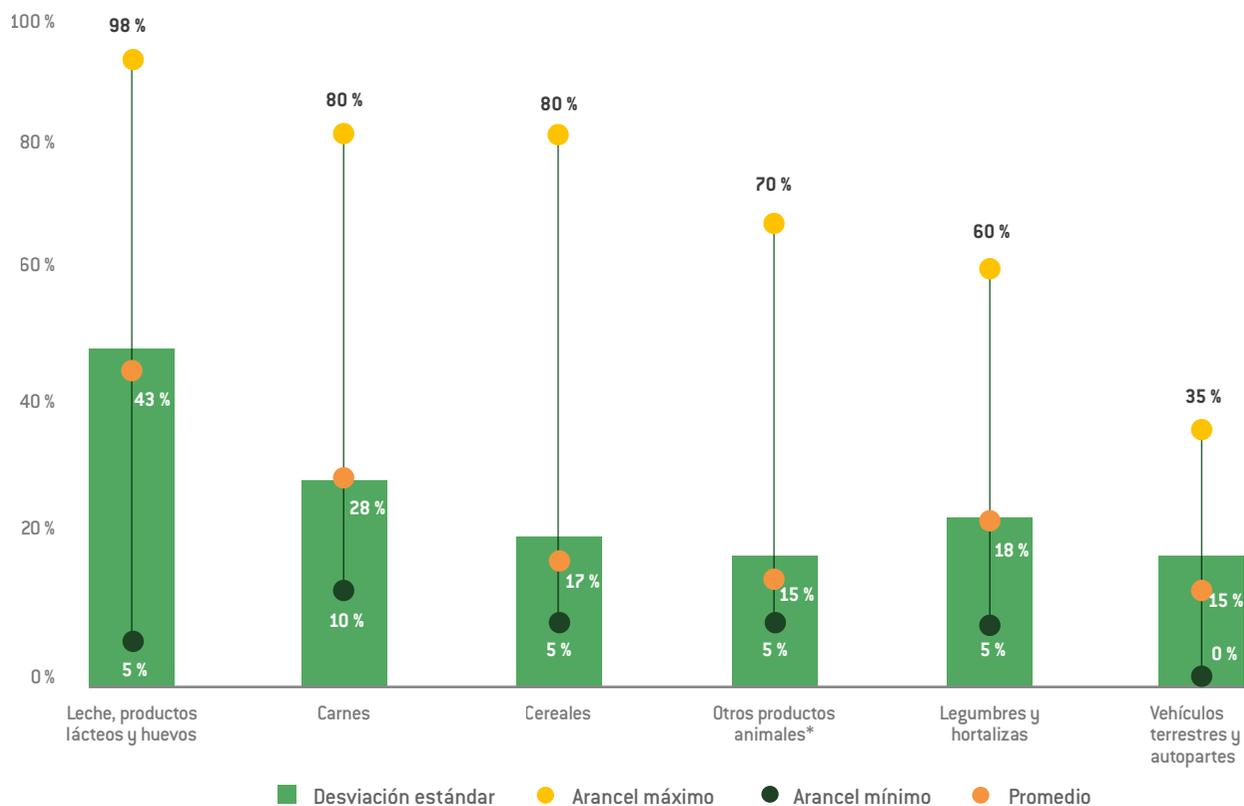
La Gráfica 5 también destaca que los capítulos del arancel con mayor dispersión provienen de los sectores agrícola y pecuario. En línea con esto, un estudio analiza el impacto de la política arancelaria en la estructura de protección de 136 ramas industriales y encuentra en los productos agropecuarios altas diferencias en materia de las tasas de protección efectiva (TPE). Por ejemplo, mientras que en 2012 el caucho presentó una TPE negativa del -0,4 %, el arroz seco registró una tasa de 132 % en el mismo periodo (Nieto, Betancur y Cal-

derón, 2016). Tal situación genera problemas en la asignación de recursos ya que termina por afectar los precios de los productos finales que utilizan bienes altamente gravados como insumos, restándoles competitividad a ciertos productores colombianos, disminuyendo los incentivos a la exportación y castigando la inversión y el crecimiento en sus sectores.

Es importante señalar que las diferencias en los aranceles de los bienes agropecuarios responden en parte a medidas proteccionistas impuestas por países como Estados Unidos y España, que, por ejemplo, utilizan distorsiones como cuotas y tarifas escalonadas para disminuir los precios de exportación de productos como la leche y el azúcar, haciendo que las diferencias entre el precio doméstico y el internacional para estos bienes superen el 70 % y el 229 %, respectivamente (Tokarick, 2003).

**Gráfica 5.** Arancel nominal (%) promedio, máximo y mínimo por capítulo arancelario. Colombia, 2017.

La estructura arancelaria presenta un alto grado de dispersión: en un mismo capítulo del arancel de aduanas se encuentran productos gravados al 5 % y al 98 %.



Fuente: DNP (2018).

## BARRERAS AL COMERCIO

Una de las consecuencias más perjudiciales de la dispersión arancelaria es el contrabando técnico, definido como el fraude aduanero generado mediante subfacturación o cambio en el lugar de procedencia, entre otros (DIAN, 2018a). Por ejemplo, un tratamiento arancelario diferente a productos que se ubican en un mismo capítulo o partida incentiva la entrega de información falsa sobre la posición arancelaria a la que pertenecen las mercancías, clasificándolas en subpartidas con menor arancel. Este fenómeno genera un mayor costo para la autoridad aduanera, en tanto que obliga a realizar procesos de inspección de manera más rigurosa, con impactos negativos sobre la agenda de facilitación de comercio.

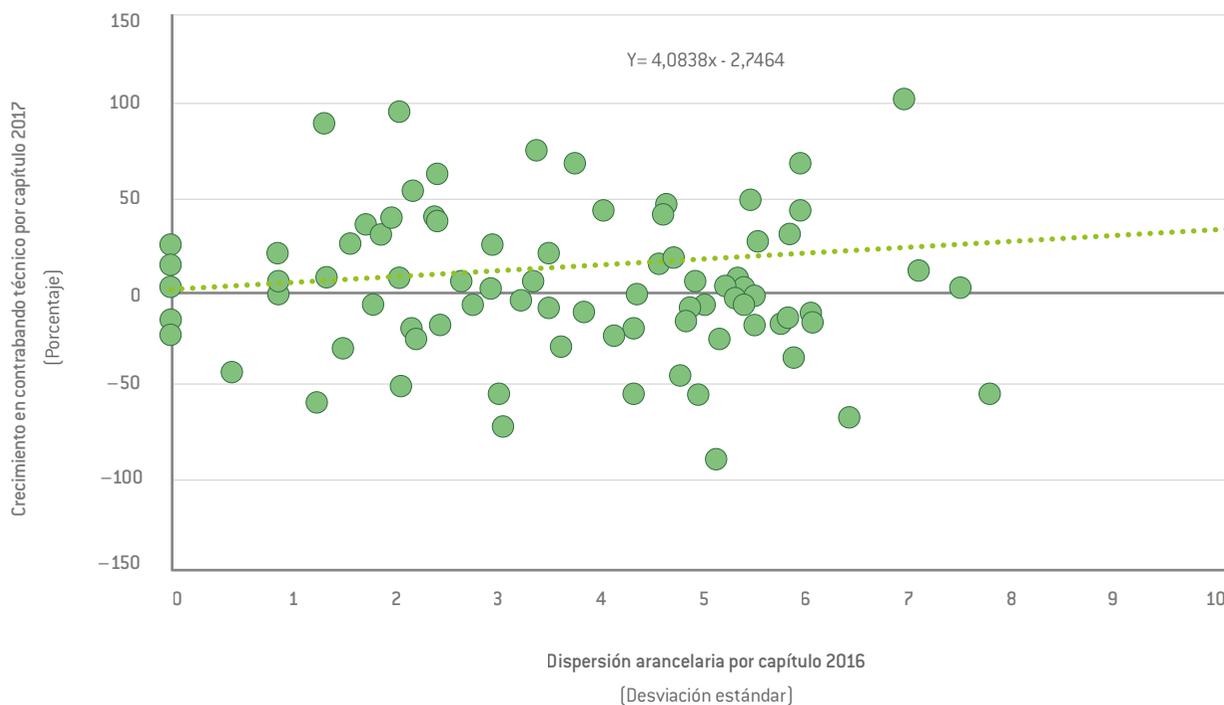
Para ilustrar lo anterior, la Gráfica 6 muestra la relación entre la dispersión arancelaria por capítulo del arancel aduanero y el crecimiento en el contrabando técnico para este mismo nivel de desagregación. Se observa que mayores ni-

veles de dispersión arancelaria en el año 2016 están asociados con incrementos en el valor del contrabando técnico para 2017: un aumento de un punto en la desviación estándar de 2016 se relaciona con un aumento del 4 % en la tasa de crecimiento del contrabando técnico de 2017.

Por lo anterior, se requiere diseñar una estructura arancelaria más plana sin aumentar el promedio nominal, porque contar con menores tasas arancelarias aumenta la productividad, la sofisticación de los productos locales e incentiva las exportaciones, en la medida en que la industria puede aprovechar las reducciones arancelarias para acceder a insumos con mayor valor agregado (Bass y Strauss, 2015). Por ejemplo, un estudio del Fondo Monetario Internacional muestra que una reducción del 1 % en los aranceles de insumos y bienes de capital incrementa la productividad total de los factores alrededor de un 2 % (Dabla-Norris y Duval, 2016).

**Gráfica 6.** Relación entre la dispersión arancelaria y el contrabando técnico. Colombia, 2017.

Los capítulos del arancel de aduanas que presentaron una mayor dispersión arancelaria en 2016 obtuvieron un mayor crecimiento en el contrabando técnico para el año 2017.



Fuente: DNP (2018a) para dispersión arancelaria, DIAN (2018a) para contrabando.

### RECOMENDACIONES

**Acción pública.** Realizar una reforma a la estructura arancelaria que permita disminuir la dispersión, desincentivar el contrabando y dar eficiencia a los procesos aduaneros.

Para realizar una reforma arancelaria que incentive las exportaciones, acabe con la disparidad y con el contrabando técnico y abierto, y reduzca el costo para la autoridad aduanera, se proponen dos alternativas. La primera opción establece un arancel plano y único para todos los bienes, lo que, además de los resultados mencionados, eliminaría las protecciones efectivas negativas. Frente a las distorsiones ya mencionadas en el sector agrícola, la segunda alternativa sugiere realizar una reforma que imponga una estructura arancelaria más plana, pero distinta para los bienes industriales y para los agrícolas.

Para lograr esta segunda alternativa, se recomienda seguir la propuesta de Echavarría, Giraldo y Jaramillo (2019)<sup>9</sup>, la cual considera que para los bienes agrícolas con aranceles mayores al 40 % se fije un tope máximo entre el 20 % y el 40 %, mientras que para los capítulos que tengan una mediana del 15 % se sugiere gravarlos al 10 %, y el resto de los productos mantendría su arancel actual. Por su parte, para los bienes en franjas de precios, esta propuesta considera reducir de cinco a un año los periodos contemplados para realizar el promedio móvil y determinar el techo y el piso, e impone un máximo del 40 % a la protección nominal. Por su parte, en el caso de la industria, los autores recomiendan fijar un arancel entre el 7 % y el 15 % para todos los productos que cuenten con un arancel igual o mayor al 15 % y del 5 % para aquellos que en la actualidad presenten un 10 %.

Los autores también cuantifican el impacto de estas propuestas y encuentran que estas reformas lograrían un aumento en el PIB, en las exportaciones y en las importaciones, así como reducciones en la pobreza extrema y el Gini. De igual manera, los ingresos tributarios tam-

bién se incrementarían, ya que aumentaría el recaudo por IVA sobre productos importados (Echavarría, Giraldo y Jaramillo, 2019).

**Acción pública.** Utilizar la estrategia de “guillotina regulatoria” (análisis de impacto normativo) para eliminar las medidas no arancelarias innecesarias y fortalecer el grupo de trabajo encargado de su revisión.

El CONPES 3866 de 2016 creó un grupo de trabajo conformado por el MinCIT y el DNP, con el objetivo de elegir para el periodo 2017-2019 tres MNA vigentes o en preparación y ejecutar un análisis de impacto normativo (AIN) de ellas. A finales de 2018 se contaba con el análisis completo de dos de las tres medidas no arancelarias propuestas, y se espera que para 2019 se cumpla con el último análisis.

La creación de este grupo es un paso acertado para reducir estas barreras al comercio. Sin embargo, es necesario que se amplíe a otros actores claves en la imposición de MNA como el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Adicionalmente, dado el alto número de partidas sujetas a estas medidas, se sugiere destinar los recursos financieros y humanos suficientes para fortalecer este proceso, al tiempo que se podrían aplicar técnicas de AIN recomendadas para casos en los que se pretende revisar un largo número de regulaciones. En ese sentido, se recomienda utilizar un método de eliminación tipo “guillotina”, para lo cual, en primer lugar, el Gobierno nacional deberá definir un criterio apropiado de eliminación de normas que sea concertado con las distintas entidades que conforman el grupo creado en la PDP. Por ejemplo, se podrían identificar las MNA más utilizadas en la actualidad y, cuando se cuente con un acervo actualizado y reducido de las MNA que estarían vigentes, aquellas que no se han implementado en los últimos años deberían ser eliminadas automáticamente (OCDE, 2007).

9. Vale la pena mencionar que el documento de Echavarría, Giraldo y Jaramillo (2019) también considera la propuesta de un arancel plano.

# FACILITACIÓN DEL COMERCIO

## DIAGNÓSTICO

Contar con procesos ágiles de comercio internacional es fundamental para lograr aumentos en la competitividad. Por un lado, la mayor exposición a los mercados internacionales promueve la eficiencia en procesos y productos (Bernard, Jensen y Schott, 2006). Por otro lado, las empresas que no pueden cumplir con tiempos estrictos de exportación se confinan al mercado doméstico o tienden a exportar productos primarios (Nordås, Pinali y Geloso, 2006).

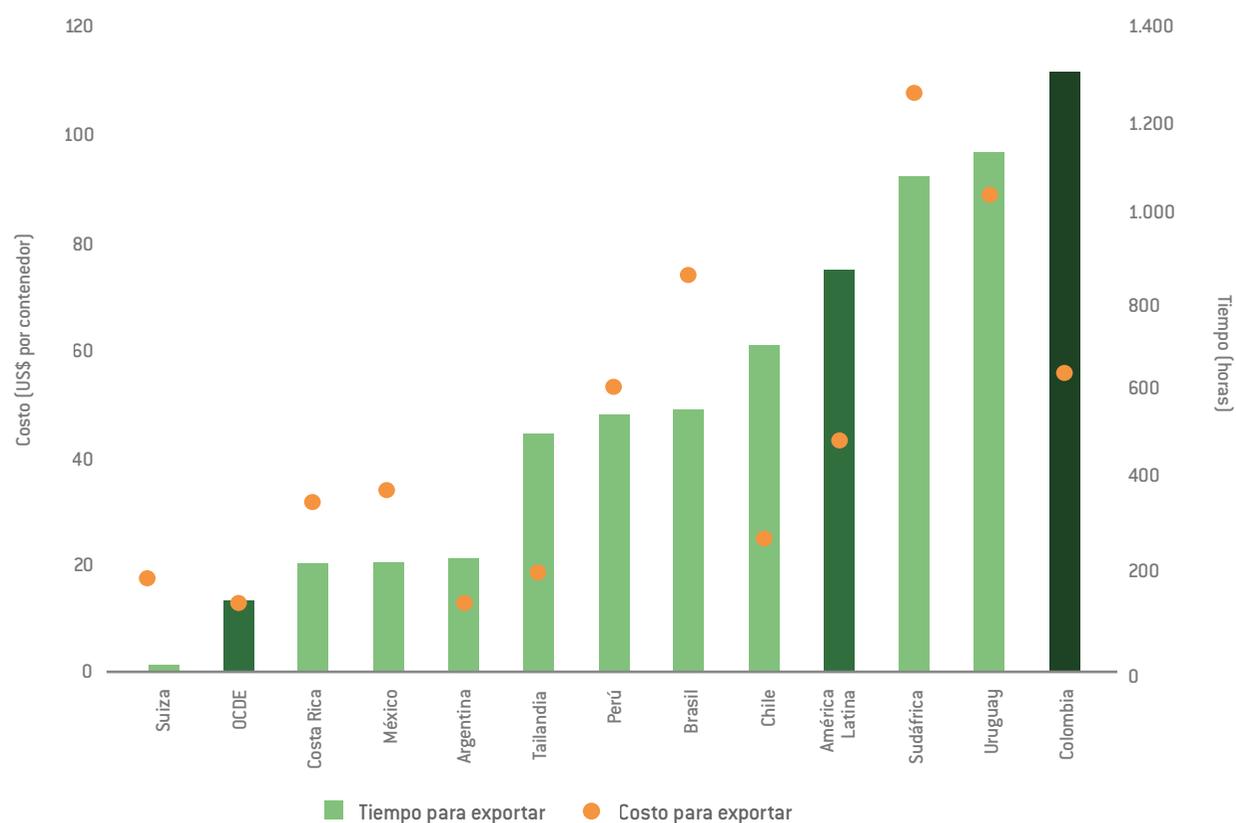
En ese sentido, la Gráfica 7 muestra que en el *Doing Business 2019* Colombia registra 112 horas para realizar una exportación y se requieren aproximadamente USD 630 para

exportar un contenedor. Respecto a los países de referencia, el país registra el mayor tiempo y uno de los costos más altos de exportar, y se encuentra por encima del promedio de América Latina y lejos de la OCDE (Gráfica 7).

Una de las principales razones para contar con altos tiempos y costos de exportación e importación es la baja efectividad en los procesos de inspección. Por ejemplo, en Colombia existen trámites que aún se realizan de forma manual. Ahora bien, vale la pena mencionar que, en el marco de diferentes tratados comerciales, incluyendo el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, Colombia ha adquirido el compromiso de reducir los tiempos de los trámites de despacho de las mercancías a un máximo de 48 horas.

**Gráfica 7.** Costo (USD) y tiempo (horas) para exportar una mercancía. Colombia y países de referencia, 2018.

En Colombia una operación de exportación toma en promedio 112 horas frente a 13 horas en países de la OCDE, y el costo para exportar un contenedor (USD 630) supera el promedio de América Latina (USD 507).



Nota: El costo por cumplimiento fronterizo incluye los costos de cumplimiento de la regulación aduanera y de la regulación relativa a otras inspecciones, así como el del manejo en puerto o frontera.

Fuente: Doing Business (2019).

## FACILITACIÓN DEL COMERCIO



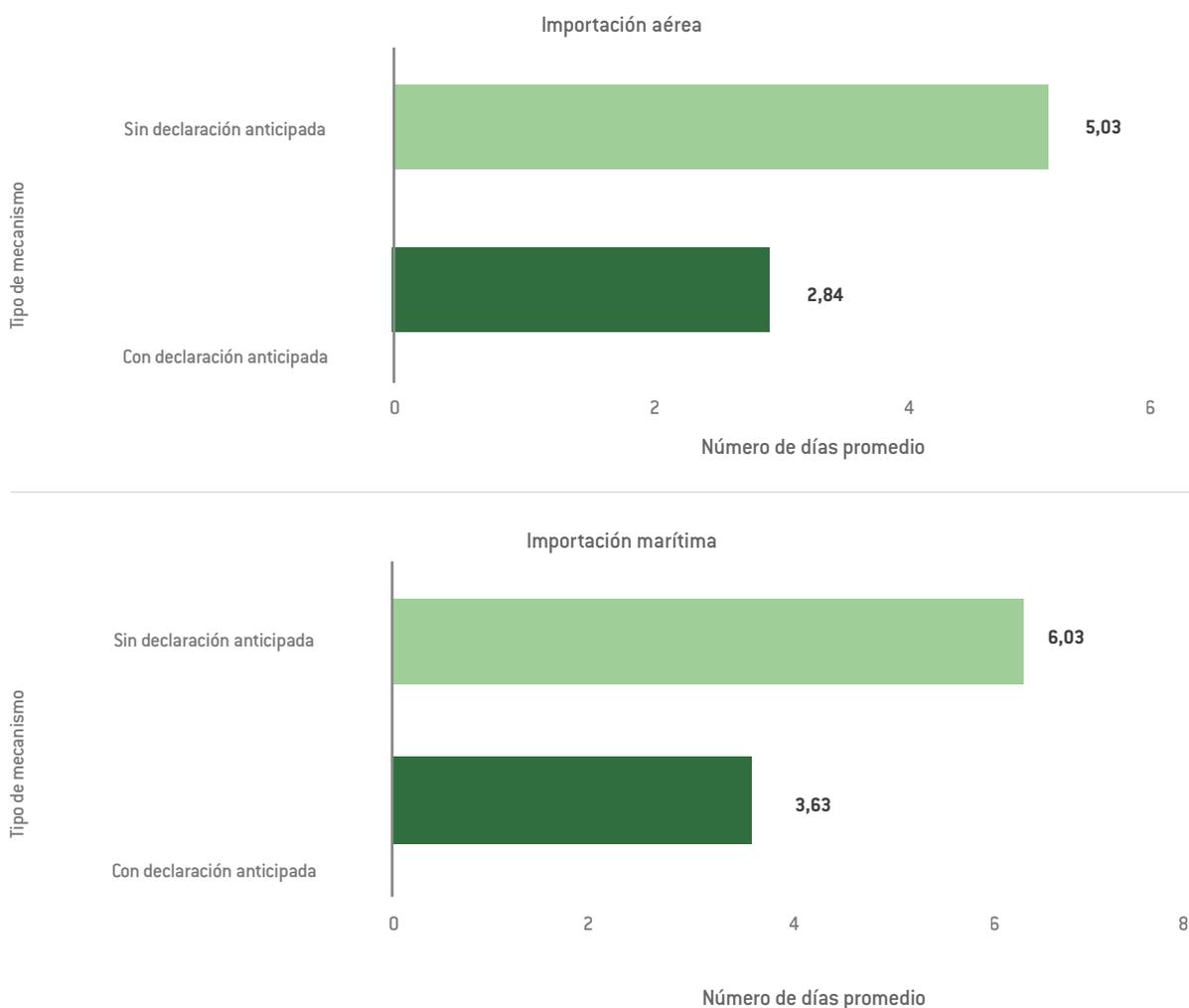
Además, la utilización de los mecanismos de facilitación del comercio por parte de las empresas aún es incipiente. Como muestra de esto, el estudio de tiempos de despacho de la DIAN revela que el uso de la declaración anticipada en los procesos de importación marítima representa apenas el 11,6 % de las declaraciones presentadas (DIAN, 2018b). La Gráfica 8 muestra que este instrumento implica reducciones de tiempo considerables en los procesos aduaneros, tanto en importaciones marítimas como en aéreas. Por ejemplo, realizar una importación aérea mediante declaración inicial

puede tomar en promedio cinco días, mientras que cuando se hace utilizando la declaración anticipada se puede tardar en promedio 2,8 días.

La más reciente Encuesta Nacional de Logística (ENL) revela que el 71 % de las empresas no utiliza el mecanismo de la declaración anticipada porque lo desconoce. Así mismo, este estudio muestra que la inspección documental y los sistemas de información de aduanas son los peores calificados en materia de calidad en la oferta de servicios en los procesos de comercio exterior (DNP, 2018b).

**Gráfica 8.** Número de días promedio para realizar una importación aérea o marítima por tipo de declaración (anticipada o inicial). Colombia, 2018.

La declaración anticipada puede reducir en promedio hasta 2,4 días los tiempos de importación. Sin embargo, solo el 12 % de las declaraciones en importaciones marítimas emplean este mecanismo.



Fuente: DIAN (2018b). Cálculos: CPC.

## FACILITACIÓN DEL COMERCIO

### RECOMENDACIONES

**Acción pública.** Poner en marcha el nuevo sistema informático de la DIAN que propone la nueva regulación aduanera<sup>10</sup>.

El Gobierno nacional expidió el Decreto 1165 del 2 de julio de 2019, el cual reúne normas aplicables a las operaciones aduaneras en Colombia y deroga las disposiciones de los Decretos 2685 de 1999 y 390 de 2016 y los títulos II y III del 2147 de 2016. No obstante, en este decreto compilatorio se incluyeron únicamente todos los aspectos de la norma aduanera que no requerían del desarrollo del sistema informático aduanero de la DIAN para su implementación, que fue creado en el Decreto 390 de 2016 pero aún no ha entrado en operación. Este sistema permitirá la modernización aduanera y la agilización del comercio exterior, automatizando operaciones que se vienen adelantando de forma manual.

Adicionalmente, el sistema permitirá que se pueda contar con reglas claras de operación para lograr la interoperabilidad entre los sistemas de riesgo de las diferentes entidades que participan en el proceso de revisión aduanera. Por ejemplo, se podrá contar con diccionarios de datos y consulta de información expedita. En ese sentido, es fundamental que durante el desarrollo del sistema de la DIAN se pueda garantizar que este alimente y reciba información de manera eficiente de los sistemas de riesgo, para lo cual se requiere que el sistema de la DIAN pueda integrar la información que producen las distintas divisiones de dicha entidad.

Para aprovechar al máximo los beneficios mencionados se recomienda con urgencia adelantar todas las inversiones financieras necesarias para poner en marcha este sistema. Luego de esto también será necesario un nuevo decreto que contenga la base legal para los desarrollos tecnológicos que implemente la DIAN, el cual, según las derogatorias y vigencia del Decreto 1165 de 2019, podrá tomar hasta 24 meses más, después de ser publicado, para estar vigente. Por

lo tanto, es necesario lograr una apropiada implementación de este sistema, lo que requiere que no se registren más prórrogas en su operación<sup>11</sup>.

**Acción pública.** Promover la declaración anticipada como un mecanismo de facilitación y no de control.

Como se destacó en el diagnóstico, el uso de la declaración anticipada aún es incipiente en los procesos de importación. Una de las razones para su baja utilización es que los empresarios la asocian comúnmente con un mecanismo de control que solo es obligatorio para ciertos sectores (confecciones, calzado, hierro y acero), pero para el que no existe evidencia que demuestre que su uso obligatorio contribuye al propósito original por el que se impuso este mecanismo, que es, finalmente, reducir el contrabando (Analdex, 2019). Por lo tanto, es importante que la DIAN pueda promover el uso de la declaración anticipada como un mecanismo de facilitación del comercio. Por ejemplo, se recomienda evaluar alternativas como las impuestas por Perú, país que introdujo la posibilidad de que se pueda solicitar la rectificación de la declaración dentro de los 15 días posteriores a la llegada de la mercancía sin la aplicación de multa alguna.

**Acción pública.** Ampliar la certificación de operador económico autorizado (OEA) a otros actores de la cadena logística y avanzar en el reconocimiento de estas figuras en los países con los que se tengan acuerdos vigentes.

Los operadores económicos autorizados (OEA) son aquellas personas naturales o jurídicas que, mediante el cumplimiento de condiciones y requisitos mínimos, garantizan operaciones de comercio exterior seguras y confiables. Aunque esta figura fue adoptada por Colombia desde el año 2011, a junio de 2019 apenas 83 empresas han sido certificadas (DIAN, 2019b)<sup>12</sup>.

10. Es importante mencionar que esta acción está contemplada en el PND 2018-2022 y se le está haciendo seguimiento en el marco del Comité de Facilitación de Comercio y el sistema SIGOB de Presidencia.

11. Si bien el Decreto 390 de 2016 estableció como fecha límite el mes de marzo de 2018 para que la DIAN entregara este sistema de información, el Decreto 349 de 2018 aplazó este compromiso para el mes de noviembre de 2019. Finalmente, el Decreto 1165 de 2019 dio una prórroga de dos años adicionales para dicho proceso.

12. Cabe destacar que mientras que en 2017 Colombia contaba con 0,05 OEA por cada cien mil habitantes, México registraba 0,33, la Unión Europea, 2,64, y Estados Unidos, 3,2 (DNP, 2018c). De igual forma, es importante mencionar que únicamente hasta 2016 se reglamentó el OEA para importadores, exportadores y agencias de aduana, condiciones que se afinaron hasta 2018.

Un motivo de su baja utilización es que los requisitos para certificarse con OEA son muy rigurosos y todavía coexisten figuras menos exigentes como el usuario aduanero permanente (UAP) y el usuario altamente exportador (Altex). Por ello, se recomienda ampliar la certificación como OEA a otros actores como puertos, transportadores y distintos integrantes de la cadena logística, acción que está contemplada en el PND 2018-2022, y por lo tanto es necesaria su reglamentación.

También se requiere de un acompañamiento de las autoridades a las empresas que se quieran certificar, de modo que tengan claridad en los requerimientos y pasos para conseguirlo. A la vez, es necesario que las distintas entidades de control coordinadas por MinCIT puedan avanzar en la gestión del proceso de reconocimiento mutuo de OEA en los distintos países con los que se tengan acuerdos comerciales vigentes y que cuenten con este programa de certificación.

### **Acción pública. Hacer interoperables los sistemas de riesgo de los actores que intervienen en el control a las operaciones de comercio exterior.**

La interoperabilidad de los sistemas de información representa buena parte de la automatización de los servicios aduaneros. Esta característica implica, por ejemplo, que los sistemas de riesgo de las distintas entidades que participan en los procesos de comercio exterior desarrollen interfaces que las habiliten para interactuar entre ellas. Esto permitirá que, por ejemplo, se puedan construir perfiles de riesgo de manera automática, los cuales deberán alimentarse de las bases de datos de las instituciones involucradas.

Lo anterior coincide con lo propuesto por la Misión de Logística, la cual recomienda avanzar en la automatización de los servicios informáticos electrónicos que faciliten el intercambio de información de gestión de riesgos. Los desarrollos implementados permitirán implementar mecanismos de selectividad aduanera, ya que la detección temprana de riesgos ayuda a identificar aquellas mercancías que requieren revisiones más rigurosas. Para lo

anterior, tal y como lo propone la Misión, se requiere que las entidades acuerden el tipo de productos que sean objeto de control conjunto, con el propósito de garantizar la articulación de los diferentes procesos. Se destaca que, en el marco del Comité de Facilitación del Comercio, se logró la revisión de los sistemas de gestión del riesgo para privilegiar la inspección no intrusiva en las operaciones en puerto. De hecho, se debe resaltar el alto nivel de cumplimiento de este comité: a julio de 2019 se habían identificado 188 acciones de mejora, de las cuales ya se ha cumplido el 53 %.

### **Acción pública. Desarrollar el plan de modernización de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y consolidar el Sistema de Inspección Simultánea.**

Consolidar la VUCE como el canal central para el intercambio de información sobre comercio exterior es fundamental para contar con procesos ágiles que impliquen menos costos de exportación y de importación. Vale la pena resaltar que en Colombia 21 entidades ejercen control sobre las operaciones de comercio exterior y, por tanto, están adscritas a esta ventanilla. Por ello, se recomienda empezar los desarrollos tecnológicos necesarios para que la VUCE pueda ser interoperable con sistemas informáticos como el de la DIAN, lo que facilitará la inspección simultánea llevada a cabo por inspectores de esta entidad.

De igual manera, es importante seguir las recomendaciones de la Misión de Logística en esta materia. En particular, es imprescindible desarrollar nuevas funcionalidades para los módulos de esta plataforma en lo que respecta a: inspección simultánea, sistema de administración de riesgos, conectividad con ventanillas únicas de otros países<sup>13</sup> e integración con futuros desarrollos de los sistemas de comunidad portuaria y aeroportuaria.

Por otro lado, se requiere continuar consolidando el sistema de inspección simultánea, tanto para exportaciones como para importaciones, y extenderlo a todos los tipos de carga. De igual manera, es clave lograr la implementación de

13. Al respecto, se destaca el progreso con la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, Perú y México), en el que se están transfiriendo los documentos electrónicos fitosanitarios y se ha implementado la firma digital desde julio de 2016 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2017). De igual manera, se resalta que las bases del PND 2018-2022 incluyen esta acción.



## FACILITACIÓN DEL COMERCIO

un centro de control y monitoreo de aduanas, lo que contribuirá a unificar los procesos de inspección e impactará en la reducción de los tiempos de comercio exterior.

**Acción pública. Agilizar los procesos aduaneros mediante un seguimiento en tiempo real a la carga a través de cámaras, escáneres y chips electrónicos.**

Para agilizar los procesos de inspección en las aduanas se recomienda elevar el uso de escáneres para aumentar la inspección no intrusiva. De igual manera, dados los problemas asociados a su uso como la falta de acceso a

las imágenes por parte de las autoridades de control, es clave desarrollar los avances tecnológicos que permitan conectar las cámaras de los puertos con los escáneres y rastrear todo lo que pasa en los puntos de desembarque de la carga. Para lo anterior se requiere promover el uso de chips electrónicos con GPS en los contenedores que posibiliten hacer un monitoreo en tiempo real de las mercancías. Finalmente, para lograr lo señalado se recomienda a la DIAN poner en marcha un centro nacional de control y monitoreo de aduanas que pueda llevar a cabo los procesos anteriores y que centralice toda la información de todos los puertos del país.

# SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



## Principales recomendaciones del CPC que ya han sido acogidas

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado / observado	Observaciones
Escáneres para inspección no intrusiva en puertos	2016	La puesta en funcionamiento de 37 escáneres en las sociedades portuarias de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura, Contecar, Palermo, San Andrés y Aguadulce ha permitido pasar de una inspección física de tres horas a una no intrusiva de 15 minutos.	Además de aumentar el número de escáneres, es importante conectar las cámaras de los puertos con estos para rastrear todo lo que pasa en los puntos de desembarque de las mercancías (ver sección de recomendaciones que aún no han sido acogidas, en las cuales el CPC insiste).
Implementar programas especiales que contribuyan a incrementar la oferta exportadora del país	2019	Se espera que el programa Fábricas de Productividad capacite a cerca de 4.000 empresas del país para que puedan agilizar y mejorar sus procesos productivos.	Es importante evaluar el impacto de este tipo de programas en indicadores que den cuenta de la capacidad del aparato productivo del país (ver sección de recomendaciones que aún no han sido acogidas, en las cuales el CPC insiste).
Fortalecer el sistema nacional de calidad del país	2019	Para poder incentivar las exportaciones es clave responder a los requerimientos de calidad que exigen los mercados internacionales. Por ello, el CONPES 3957 de 2019 definió la política nacional de laboratorios del país, que se propone mejorar las capacidades técnicas de los laboratorios, consolidar el mercado de la calidad y organizar un marco normativo e institucional que permita mejorar los procesos.	Se requiere avanzar en las acciones más prioritarias que definió este CONPES (ver sección de recomendaciones que aún no han sido acogidas, en las cuales el CPC insiste).

## Recomendaciones que aún no han sido acogidas, en las cuales el CPC insiste

Recomendación	Impacto /costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Priorizar las apuestas productivas en la agenda de admisibilidad de la oferta exportable en el mercado internacional	Mejorar el estatus sanitario y fitosanitario del país y optimizar el reconocimiento de los procesos de equivalencia sanitaria a partir de las apuestas priorizadas en el marco de la PDP.	Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y sector privado	Coordinación público-privada
Implementar el programa de servicios de emparejamiento dispuesto en el CONPES 3866 de 2016	Resolver las fallas de información y coordinación entre empresas compradoras y proveedoras del país y del extranjero.	Viceministerios de Comercio y de Desarrollo Empresarial del MinCIT, Dirección de desarrollo empresarial DNP, Gerencia del PTP, Dirección general Propaís, Vicepresidencia de Exportaciones de ProColombia, Viceministerio de Asuntos Agropecuarios del Minagricultura y sector privado	Coordinación público-privada



## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Impacto /costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Crear un catálogo que compile los requisitos técnicos que deben cumplir los exportadores en los procesos de certificación de todos los mercados internacionales	Identificar los requerimientos técnicos exigidos en los diferentes mercados para facilitar el acceso de los productos colombianos.	Viceministerios de Comercio y de Desarrollo Empresarial del MinCIT, Viceministerio de Asuntos Agropecuarios del Minagricultura, Vicepresidencia de exportaciones de ProColombia, Gerencia del PTP, Dirección General de Bancóldex, Dirección General de iNNpulsa y sector privado	Acción pública
Promover el uso de herramientas de información en el diseño e implementación de programas para la sofisticación y diversificación de las exportaciones	Promover el desarrollo de políticas para la productividad basadas en evidencia a través del uso de estadísticas que den cuenta de la sofisticación y diversificación del aparato productivo colombiano.	Gerencia de Ecosistemas Dinámicos de Bancóldex y Viceministerio de Desarrollo Empresarial del MinCIT	Coordinación público-privada
Realizar una reforma a la estructura arancelaria que permita disminuir la dispersión, dar eficiencia a los procesos aduaneros y reducir los costos de importación	Disminuir el contrabando técnico, la pobreza y el Gini y aumentar las exportaciones, las importaciones y el PIB [Echavarría, Giraldo y Jaramillo, 2019].	Viceministerio de Comercio del MinCIT, Viceministerio de Asuntos Agropecuarios del Minagricultura, Subdirección Sectorial del DNP, Dirección General de la DIAN y Viceministerio Técnico de Minhacienda	Acción pública
Utilizar el método “guillotina” (análisis de impacto normativo) para eliminar las medidas no arancelarias innecesarias y fortalecer el grupo de trabajo encargado de su revisión	Disminuir los costos de importación y aumentar los incentivos por exportar. Este último efecto se lograría disminuyendo los costos de importación de insumos requeridos para la producción de la oferta exportable del país.	Viceministerios de Comercio y de Desarrollo Empresarial del MinCIT, Viceministerio de Asuntos Agropecuarios del Minagricultura, Dirección General del Invima, Dirección General del ICA, Dirección General de la DIAN y Subdirección Sectorial del DNP	Acción pública
Poner en marcha el nuevo sistema informático de la DIAN que propone la nueva regulación aduanera	Modernización aduanera y agilización del comercio exterior, automatizando operaciones que se vienen adelantando de forma manual.	Dirección General de la DIAN, Dirección de Comercio Exterior de MinCIT, POLFA, Invima e ICA	Acción pública

## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Recomendación	Impacto /costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Agilizar los procesos aduaneros mediante un seguimiento en tiempo real a la carga a través de cámaras, escáneres y chips electrónicos	Acelerar los trámites de comercio exterior y cumplir con el Convenio de Kioto, un acuerdo internacional sobre la simplificación y la armonización de procedimientos aduaneros.	Minhacienda, MinCIT y DIAN	Acción pública
Hacer interoperables los sistemas de riesgo de los actores que realizan el control a las operaciones de comercio exterior	Facilitar el intercambio de la información de gestión de riesgos y enriquecer los perfiles de riesgo y la selectividad aduanera de cada entidad.	MinCIT, DIAN, ICA, Invima, Migración Colombia y Policía Antinarcóticos	Acción pública
Desarrollar el plan de modernización de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y consolidar el Sistema de Inspección Simultánea	Lograr la conectividad con ventanillas únicas con otros países e integración con futuros desarrollos como el sistema informático aduanero de la DIAN.	Dirección General de la DIAN, Dirección de Comercio Exterior del MinCIT, Polfa, Invima e ICA	Acción pública

## Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Implementar una nueva política para la atracción de inversión extranjera directa (IED) de eficiencia	Incrementar el monto de IED de eficiencia, aumentar la diversificación e incentivar las exportaciones.	Dirección de Inversión Extranjera, Servicios y Propiedad Intelectual de MinCIT	Acción pública
Identificar las brechas de capital humano de los laboratorios del país, incentivar inversiones en infraestructura de la calidad y apoyar a los laboratorios en la estructuración de sus planes de negocio	Aumentar el número de empresas exportadoras que cumplen con requisitos de calidad.	Ministerio de Educación Nacional, Instituto Nacional de Metrología, Colombia Productiva (PTP)	Coordinación público-privada
Ampliar la certificación de operador económico autorizado (OEA) a otros actores de la cadena logística y avanzar en el reconocimiento de estas figuras en los países con los que se tengan acuerdos vigentes	Flexibilizar los requisitos para acreditarse como OEA y aumentar el número de empresas que cuentan con esta certificación.	Dirección General de la DIAN, Dirección de Comercio Exterior de MinCIT, Polfa, Invima, ICA y sector privado	Acción pública
Promover la declaración anticipada como un mecanismo de facilitación y no de control	Disminuir los tiempos de importación.	Dirección General de la DIAN, Dirección de Comercio Exterior de MinCIT, Polfa y sector privado	Acción pública



## REFERENCIAS

- 1 Analdex. (2019). *Declaraciones anticipadas: El dilema de la facilitación y el control*. Obtenido de <https://www.analdex.org/2019/04/23/declaraciones-anticipadas-el-dilema-de-la-facilitacion-y-el-control>
- 2 Anderson, K. (2013). Agricultural price distortions: trends and volatility, past and prospective. *Agricultural Economics*.
- 3 Banco Mundial. (2018). *World Bank Open Data*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/TM.TAX.TCOM.WM.AR.ZS>.
- 4 Bass, M. y Strauss, V. (2015). Input-trade liberalization, export prices and quality upgrading. *Journal of International Economics*, 250-262.
- 5 Bernard, A., Jensen, B. y Schott, P. (2006). Trade costs, firms and productivity. *Journal of Monetary Economics*, 017-937.
- 6 Borda, G. (2018). Índice de complejidad económica para los departamentos de Colombia. Bogotá: Universidad Nacional.
- 7 CPC y Universidad del Rosario. (2018). Índice *Departamental de Competitividad*. Bogotá D. C.
- 8 Cepal. (2018). *Guía de recomendaciones para la medición de la ied de acuerdo con los lineamientos del SCN 2008 y el MBP6*. Obtenido de [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/2018-05-semcn\\_3\\_4\\_costa-rica-bc-saborio-torres.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/2018-05-semcn_3_4_costa-rica-bc-saborio-torres.pdf).
- 9 Crespi, G., Fernández, E. y Stein, E. (2014). ¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 10 Dabla-Norris, E. y Duval, R. (2016, Junio 20). *How Lowering Trade Barriers Can Revive Global Productivity and Growth*. Obtenido de IMFBlog: <https://blogs.imf.org/2016/06/20/how-lowering-trade-barriers-can-revive-global-productivity-and-growth/>
- 11 DANE. (2018). *Cuentas departamentales*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>.
- 12 DIAN. (2018a). *Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas*. Bogotá D. C.: DIAN.
- 13 DIAN. (2018b). *Tiempos de despacho para importación y exportación*. Bogotá D. C.: DIAN.
- 14 DIAN. (2019a). *Sistema estadístico de comercio exterior*. Obtenido de <http://websiex.dian.gov.co/>
- 15 DIAN. (2019b). *Usuarios autorizados OEA*. Obtenido de: <https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Paginas/UsuariosAutorizados.aspx>
- 16 DNP. (2016). *CONPES 3866. Política Nacional de Desarrollo Productivo*. Bogotá D. C.
- 17 DNP. (2018a). *Arancel nominal 2002-2017*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-empresarial/comercio-exterior-e-inversion-extranjera/Paginas/estadisticas.aspx>
- 18 DNP. (2018b). *Encuesta Nacional Logística*. Bogotá D. C.: DNP.
- 19 DNP. (2018c). *Misión de Logística y Comercio Exterior*. Bogotá D. C.
- 20 DNP. (2019). *Política nacional de laboratorios: Prioridades para mejorar el cumplimiento de estándares de calidad*. Bogotá D. C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 21 Echevarría, J., Giraldo, I. y Jaramillo, F. (2019). *Cadenas globales de valor, crecimiento y protección arancelaria en Colombia*. Obtenido de [http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9708/be\\_1080.pdf?sequence=11&isAllowed=y](http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9708/be_1080.pdf?sequence=11&isAllowed=y)
- 22 Fieler, A., Eslava, M. y Yi Xu, D. (2018). Trade, Quality Upgrading, and Input Linkages: Theory and Evidence from Colombia. *American Economic Review*, 109-146.
- 23 García, J., Collazos, M. M., López, D. C. y Montes, E. (2017). Los Costos de Comerciar en Colombia – Resultados de la Encuesta de Comercio del Banco de la República. *Borradores de Economía*.
- 24 García, J., López, G. y Montes, E. (2018). Las barreras y las medidas no arancelarias en Colombia. Bogotá: Banco de la República.
- 25 Giordano, P. (2018). *El salto de la calidad: la sofisticación de las exportaciones como motor del crecimiento*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 26 Harding, T., y Javorcik, B. (2012). Foreign Direct Investment and Export Upgrading.
- 27 Kasahara, H. y Rodríguez, J. (2008). Does the use of imported intermediates increase productivity? Plant-level evidence. *Journal of Development Economics*, 106-118.
- 28 MinCIT. (2019). *Seguimiento a acuerdos comerciales vigentes*. Obtenido de <http://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/seguimiento-tlc>
- 29 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2017). *Informe al Congreso 2016-2017: Sector Comercio, Industria y Turismo*. Bogotá D. C.
- 30 Nieto, V., Betancur, A. y Calderón, G. (2016). *Una nota sobre la evolución de la tasa de protección efectiva y la tasa de protección nominal en Colombia (2002-2014)*. Bogotá D. C.: Archivos de Economía.



- 31** Nordås, H., Pinali, E. y Geloso, M. (2006). *Logistics and Time as a Trade Barrier*. París: OCDE Library.
- 32** OCDE. (2007). *Building a framework for conducting Regulatory Impact Analysis (RIA)*. París.
- 33** OMC. (2019, mayo 1). *El Presidente del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria proroga el proceso de los grupos de trabajo e insta a ir pasando al modo de negociación*. Obtenido de [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/news19\\_s/agri\\_01may19\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/agri_01may19_s.htm)
- 34** Sabel, C., Fernández, E., Hausmann, R., Rodríguez, A. y Stein, E. (2012). *Export Pioneers in Latin America*. Washington D. C.: BID.
- 35** Tokarick, S. (2003, mayo). Measuring the impact of distortions in agricultural trade in partial and general equilibrium. *IMF Working Paper*.
- 36** UNCTAD. (2012). *Classification of NonTariff Measures February 2012 version*. Nueva York: United Nations Publications.
- 37** UNCTAD. (2018). *UNCTAD Stat*. Obtenido de <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>