

5. LOS COSTOS DE COMERCIAR EN COLOMBIA: RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE COMERCIO EXTERIOR DEL BANCO DE LA REPÚBLICA*

**Jorge García García
María Mercedes Collazos Gaitán
David Camilo López Valenzuela
Enrique Montes Uribe**

Al analizar la evolución de las exportaciones e importaciones colombianas desde comienzos de la década de 1990 surge la pregunta del por qué Colombia no comercia más con el resto del mundo y por qué no ha logrado aumentar y diversificar sus exportaciones no mineras. Una de las posibles razones de ese fracaso se encuentra en los altos costos de comerciar que enfrentan los productores colombianos, los cuales aumentan el costo de importar insumos y bienes de capital y encarecen el precio final del bien exportado. Esos costos afectan las exportaciones porque reducen directamente la rentabilidad de exportar y hacen más atractivo producir para el mercado interno. Además de desalentar las exportaciones, los elevados costos de comerciar también pueden ser una causa del auge de la inversión directa de Colombia en el exterior, la cual busca crear una plataforma exportadora fuera del país porque aquí no existen las condiciones para exportar.

¿Qué son los costos de comerciar y cuál es su monto para Colombia? Este capítulo responde a esas preguntas a partir de los resultados de la encuesta de comercio exterior aplicada por el Banco de la República a operadores logísticos a comienzos de 2013.

Para llevar al consumidor final un producto desde el sitio donde se produce se requiere incurrir en gastos diferentes a los de producirlo. En la literatura económica dichos gastos se conocen como costos de comerciar, e incluyen, entre otros, los de transportar,

* Los autores agradecen al personal de Buenaventura Imports, Repremundo y a la Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional (Fitac) por su colaboración y guía en la preparación de la Encuesta de Comercio Exterior. Para desarrollar la encuesta fue fundamental la colaboración de los agremiados a Fitac. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Jorge Toro a una versión preliminar del trabajo, y a Juan Camilo Santos por su apoyo en diligenciar la encuesta y procesar la información recogida. Por último, los autores agradecen especialmente a Héctor Zárate por su guía en los aspectos estadísticos del trabajo y por su contribución con los anexos.

almacenar, empaquetar y distribuir el producto; para productos importados se adicionan los aranceles pagados y los gastos de manejo en puerto y nacionalización, gastos que se generan a través de la cadena logística y la interacción de múltiples agentes en el país de origen y en Colombia, lo cual permite llevarle a un consumidor nacional un producto de otro país. Este costo obliga a las empresas a usar recursos reales que podrían utilizar en producir otros bienes y servicios si los costos de prestar servicios logísticos fueran más bajos. Para poder pensar en reducir costos es necesario conocerlos. Eso busca este capítulo.

La estimación agregada de costos de comerciar en Colombia ha sido desarrollada en el trabajo de García *et al.* (2016). Otros análisis relativos a costos logísticos fueron elaborados por Rey (2006 y 2008), el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2015), y Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible – Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Midas-Usaid, 2007). Las cifras del documento Midas-Usaid fueron reproducidas en un documento Conpes del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2008) en términos de la participación de cada componente en el costo total de distribución del comercio exterior, pero no en términos de lo que cuesta proveer cada componente. Otros estudios han abordado el tema indirectamente, pero en el contexto de algún componente del costo de comerciar. Una descripción más detallada de estos estudios se presenta en el capítulo 4 de este libro, p. 77.

Como lo explica el trabajo de García *et al.* (2016), existen diversas formas de calcular los costos de comerciar, como son, medir el costo de cada eslabón de la cadena logística, calcularlos con modelos gravitacionales, o comparar los precios internos y externos. Este capítulo presenta el costo de prestar cada uno de los servicios logísticos que intervienen en los procesos de importar y exportar una mercancía. Los costos se derivan de la información recogida entre febrero y mayo de 2013 en una encuesta aplicada por el Banco de la República a agentes especializados en la logística de comercio exterior, afiliados a la Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional (Fitac). La colaboración de los agremiados a la Fitac fue fundamental para generar esta información, dado su conocimiento de las actividades de importación y exportación, y su papel estratégico en integrar los eslabones de la cadena logística. Las empresas encuestadas han estado prestando sus servicios unos veinticinco años en promedio, y en su mayoría son testigos de los cambios regulatorios, tecnológicos y económicos que ha vivido el país desde 1990. Ellas conocen cómo funciona el entramado institucional y regulatorio del sector externo y saben cuánto cuesta prestar servicios logísticos. Por ello consideramos que las cifras que mostramos son una buena medición de los costos de comerciar y de sus componentes.

Este capítulo presenta los costos y tiempos de comerciar en Colombia para cada eslabón de la cadena logística de productos importados y exportados. Las cifras muestran los costos para trece categorías de servicios logísticos desde el puerto de embarque en el país de procedencia hasta la bodega del importador, o desde la bodega del productor hasta el puerto colombiano donde se embarca la mercancía. Esas cifras complementan las que aparecen en el trabajo de García *et al.* (2016), las cuales miden los costos de comerciar durante el período 1999-2012 para tres grandes categorías de costos: transporte internacional, aranceles pagados y otros costos internos de comerciar. Nuestro trabajo supera la limitación del trabajo anterior al desagregar los costos en trece componentes, de los que uno corresponde al transporte internacional y el resto a costos originados en procesos internos como son el manejo en puerto, las inspecciones, el desaduanamiento y el transporte interno, entre otros.

Este capítulo contribuye de manera importante a conocer cuánto cuesta ejecutar cada eslabón de la cadena logística de importación y el costo de situar una mercancía en una bodega en Colombia. Además, se presentan cifras sobre el tiempo que toma importar y exportar una mercancía. Este tiempo se calcula a partir de dos fuentes: la encuesta y la información contenida en los datos que el Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) compila de las declaraciones de importación (formulario 500 de la DIAN).

Las siguientes secciones cubren cuatro temas: la sección 1 reseña en forma breve la literatura de costos logísticos y los de comerciar; la sección 2 describe la encuesta y explica qué son las agencias de aduana y sus características; la sección 3 presenta los resultados sobre costos, y la sección 4 muestra los resultados sobre tiempos de comerciar. La sección 5 concluye. El Anexo 1 analiza la representatividad estadística de la encuesta, el Anexo 2 explica los ajustes efectuados a los datos y el Anexo 3 describe las funciones desarrolladas por cada tipo de operador de comercio exterior.

1. LOS COSTOS DE COMERCIAR Y LA CADENA LOGÍSTICA: ¿QUÉ SE MIDE?

1.1 Breve reseña de la literatura

La información sobre los costos de comerciar proviene de tres fuentes: la primera se mide directamente, la segunda se estima a partir del volumen de comercio y la tercera se infiere de comparaciones de precios (véase Anderson y Van Wincoop, 2004). La metodología y las dificultades que enfrentan este tipo de mediciones se describen en detalle en el capítulo 4 del libro, p. 77. Asimismo, se incluye una breve reseña de los estudios más relevantes sobre el tema. Cabe señalar que, de los trabajos citados en el capítulo 4, el de Arvis, Raballand y Marteau (2010) sobre los costos en países sin salida directa al mar aborda algunos aspectos que toca este capítulo.

La literatura sobre logística guarda relación con la de costos de comerciar, pero no son exactamente lo mismo. Siguiendo a Guasch (2011, p. 6), los costos logísticos se definen como

[...] los costos involucrados en el proceso de transportar los bienes desde la fábrica hasta el punto en que el producto sale del país (puertos, aeropuertos, fronteras). Estos incluyen costos de: transporte, licencias, permisos y procedimientos aduaneros; de inventarios, almacenaje, deterioro o pérdidas durante el transporte; de seguros, procedimientos adecuados en puertos, aeropuertos o fronteras; de financiamiento; y costos administrativos.

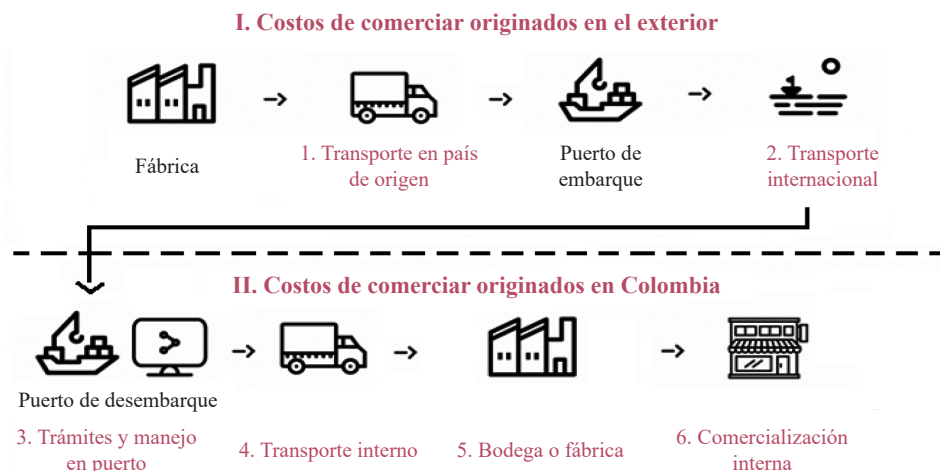
Estos costos, que se refieren a los de exportar, se pueden asimilar a los de importar, para lo cual basta agregarles el arancel y otros impuestos que se pagan antes de que la mercancía salga de aduanas.

1.2 La cadena logística

Los costos de comerciar comprenden los gastos en que se incurre para llevar un producto desde la finca (o la fábrica) en el país de procedencia hasta el consumidor final en Colombia.

El conjunto de actividades que permite llevar la mercancía del productor al consumidor final se denomina cadena logística. El Diagrama 1 ilustra en qué consiste esa cadena y las actividades que se desarrollan en cada etapa de la misma. Como se explicó en el capítulo 4, las actividades fuera de las fronteras se componen del traslado del sitio de producción al puerto de embarque (eslabón 1 en el diagrama) y del transporte desde el puerto extranjero hasta el puerto colombiano (eslabón 2). Por el traslado de la finca al puerto de embarque se pagan fletes y seguros y en el transporte internacional se paga por el manejo de la carga en puerto extranjero, por el flete marítimo o aéreo y por el seguro de la mercancía, entre otros costos. Una vez atracada la nave en el puerto se desarrollan los eslabones 3 a 6, que consisten en el manejo de la carga y las inspecciones en puerto, el almacenamiento (si se necesita), la nacionalización (eslabón 3), el transporte interno (eslabón 4), la transformación del producto en la bodega o la fábrica (eslabón 5) y la comercialización interna (eslabón 6).

Diagrama 1
Composición de los costos de comerciar



Fuente: tomado de García, López y Montes (2019).

Cada etapa del proceso logístico que se ejecuta en el puerto colombiano da lugar a un gasto; el manejo de la mercancía (cargue, descargue, movimiento dentro del puerto, almacenamiento y pérdidas de mercancía), y los procesos aduaneros y trámites previos requeridos para nacionalizar la mercancía (entre otros, el tiempo para verificar documentalmente y revisar el cumplimiento de los requisitos derivados de los vistos buenos, inspecciones, derechos aduaneros, propinas y el agenciamiento, es decir, la suma pagada al agente de aduanas por realizar los trámites aduaneros). Los costos del transporte interno los conforman el pago por fletes, seguros, cargue y descargue, y custodia y pérdida de la mercancía durante el viaje. Los costos de transformación resultan de convertir en un producto diferente la mercancía que entra a la bodega o a la fábrica. Previo al proceso de

importación de una mercancía tienen lugar otras actividades que abarcan los trámites iniciales necesarios para obtener el permiso de importar y los requisitos previos a la llegada del producto importado al puerto colombiano.

A medida que el bien importado se mueve entre los diferentes eslabones, su precio cambia y se le denomina en forma diferente. El precio FOB corresponde al precio en el eslabón 2; el del CIF se refiere al precio al llegar al puerto (eslabón 3). El precio del productor se hace referencia al precio al inicio del eslabón 5 de la cadena. El precio en fábrica se refiere al precio al salir de esta, en el final del eslabón 5 de la cadena. Los precios al por mayor y al detal corresponden a los precios a los cuales se transa la mercancía entre grandes mayoristas, mayoristas, minoristas, y consumidores finales, el eslabón 6 de la cadena.

1.3 ¿Qué mide este trabajo?

Este capítulo mide, con base en la encuesta de comercio exterior del Banco de la República 2013, lo que cuesta realizar las actividades necesarias para importar una mercancía y situarla en la bodega del mayorista en Colombia. Para ello se calculan los costos entre el eslabón 5 de la cadena, *cuando la mercancía entra a la bodega o a la fábrica*, y el eslabón 2, *cuando la mercancía sale del puerto de embarque extranjero*. La medición se restringe a estos eslabones porque eso es lo que permite recoger la información recopilada por los agentes de aduana. Creemos que la falta de información sobre los costos del eslabón 1 afecta poco el resultado de la medición del costo agregado en los eslabones 1 a 5. Ello es así porque el costo del eslabón 1 corresponde al del transporte interno en el país exportador, que es bastante bajo en los países industrializados, principales proveedores para Colombia de sus importaciones (véase García *et al.* [2019] para el costo del transporte de vino en España, y Pineda [2012] para el costo de transporte interno en Estados Unidos de *blue jeans* fabricados en Colombia).

Los costos se dividen en externos e internos, y los internos se dividen entre arancelarios y no arancelarios. Los externos miden el costo de transporte internacional desde el puerto de embarque en el extranjero (eslabón 2 de la cadena), y no incluyen el de transporte entre el sitio de origen y el puerto de embarque, pues no se cuenta con esa información. Los costos arancelarios corresponden a los derechos aduaneros pagados. Los costos internos no arancelarios se originan en los gastos correspondientes a autorizaciones previas, los servicios en puerto colombiano, las inspecciones de Aduana y otras entidades, el transporte interno y los pagos por otros servicios.

2. LA ENCUESTA DE COMERCIO EXTERIOR

2.1 Descripción

Esta encuesta buscó evaluar la situación de las instituciones de comercio exterior, examinar su evolución desde 1990, y conocer la composición y nivel de los costos de comerciar la mercancía que se importa y exporta. Con los resultados de ella se analizó si las instituciones vinculadas al comercio exterior de bienes facilitan el comercio, dónde se encuentran los ma-

yores problemas y sus causas. Se realizó entre enero y febrero de 2013 y algunas empresas fueron contactadas posteriormente para completar y aclarar la información recibida. Los resultados reflejan la percepción de los operadores de comercio exterior en ese momento.

La encuesta se aplicó a la cadena de operadores de comercio exterior compuesta por agencias aduaneras de niveles 1, 2, 3 y 4, agencias de carga, usuarios aduaneros permanentes (UAP), operadores de transporte multimodal (OTM) y empresas de transporte interno de carga. La encuesta fue respondida por todas las categorías de agentes aduaneros, excepto las agencias aduaneras de nivel 4.

A la encuesta la componen cinco módulos (véase Anexo 4 de García *et al.*, 2017, para mayor detalle del cuestionario). El primero caracteriza las empresas encuestadas. El segundo se enfoca en la percepción de los operadores sobre la articulación y coordinación institucional en procesos asociados con el comercio exterior. El tercero indaga sobre la calidad de las normas relacionadas con el comercio exterior. El cuarto permite evaluar la eficiencia de procedimientos, servicios e infraestructura asociada con el comercio exterior colombiano. El último busca conocer la estructura de costos de comerciar los principales productos transados por las empresas encuestadas. Los resultados de la encuesta referentes a los módulos 2, 3 y 4 fueron analizados en Collazos *et al.* (2019). El presente estudio analiza la información recogida sobre costos y tiempos de los procedimientos que se necesitan completar para importar y exportar una mercancía. Los principales hallazgos se presentaron a la Fitac en marzo de 2015, la cual consideró que la situación no había cambiado con relación a la de 2013.

Los datos obtenidos permiten conocer cuánto cuesta realizar cada elemento en la cadena de costos de comerciar. Las cifras se derivan de la información suministrada por las agencias aduaneras, las agencias de carga, los depósitos aduaneros y los usuarios aduaneros permanentes. Para entender mejor el aporte de sus respuestas es necesario conocer el rol que desempeña cada tipo de operador en las operaciones de comercio exterior (véase el Anexo 3).

2.2 Características de las empresas que respondieron

La encuesta fue dirigida a las empresas afiliadas a la Fitac, que saben cuánto cuesta prestar servicios logísticos y conocen cómo funciona el entramado institucional y regulatorio del sector externo. Las empresas que respondieron el módulo de costos cuentan con amplia trayectoria en el mercado (veinticinco años en promedio de prestar sus servicios), y por ello consideramos que las cifras mostradas miden correctamente los costos de comerciar.

La encuesta se envió a doscientas ocho empresas asociadas a la Fitac, y la respondieron sesenta y cuatro, de las cuales cincuenta y dos contestaron los cinco módulos y doce (zonas francas y sociedades portuarias) únicamente las preguntas correspondientes a valoración institucional¹. De las cincuenta y dos empresas que respondieron los cinco módulos, treinta y tres contestaron el módulo de costos de comerciar; de ellas, veintidós suministraron información sobre los costos medidos como porcentaje del valor CIF del

¹ Dado un intervalo de confianza del 90%, cincuenta y un operadores constituyen una muestra apropiada para una población de doscientos ocho operadores logísticos (Anexo 1).

bien importado y once sobre la participación porcentual de los componentes en el costo total. A seis de las empresas que suministraron cifras sobre su estructura de costos se les imputó el nivel del costo reportado por empresas similares, lo que permitió estimar el valor de cada componente. Los porcentajes de costos suministrados por las cinco empresas restantes no fueron tomados en cuenta porque la estructura reportada presentaba un sesgo importante en alguno de los componentes; para mayor detalle véase el Anexo 2.

La encuesta permite caracterizar los veintiocho operadores logísticos por las siguientes variables: categoría de operador logístico, tiempo de permanencia en el mercado, tamaño medido en términos del nivel de activos, la operación de comercio exterior más importante, los bienes que más intermedian y el modo de transporte más utilizado. De las veintiocho empresas, trece son agencias aduaneras, siete son agentes de carga, seis operan como usuarios aduaneros permanentes y dos empresas corresponden a depósitos aduaneros. Por tamaño, estas empresas se distribuyen así: cuatro son microempresas, ocho son empresas pequeñas, nueve son empresas medianas y siete son empresas grandes. Diez empresas prestan servicios de logística en varios eslabones de la cadena, y por ello son las que más integran los servicios logísticos. Otras características de estas empresas son:

El transporte marítimo es el principal modo de transporte internacional que usan en el comercio de importación y exportación. El 61% de las empresas utilizaron únicamente el modo de transporte marítimo, seguido por el aéreo, con 18% y el terrestre con 4%. El 11% de las empresas reportaron utilizar los modos de transporte aéreo y marítimo, el 3% combina el modo marítimo con el terrestre y el 3% restante no informa sobre el modo de transporte que utiliza.

Veinte empresas tramitaron operaciones de importación y exportación simultáneamente, y muy pocas se especializaron en una u otra actividad; cinco operadores logísticos declararon efectuar únicamente operaciones de importación, y dos operadores logísticos efectuaron más operaciones de exportación que de importación, sin especializarse en esta operación. Una empresa no reportó la operación de comercio exterior realizada.

Para cuatro empresas el comercio de exportación representó entre el 8% y el 64% de sus operaciones totales de comercio exterior, y para veinte empresas el comercio de importación representó en promedio el 81% de sus operaciones. Otras actividades no especificadas representaban el resto de las operaciones de las empresas. Una empresa no informó sobre esos porcentajes, pero sí sobre los costos de importar y exportar como porcentaje del valor CIF de la mercancía, lo cual indica que procesa comercio de importación y exportación.

El comercio de exportación representaba más del 50% de las operaciones en dos de las veintiocho empresas consideradas, mientras que el comercio de importación representaba entre el 50% y el 100% en veinticuatro empresas; de las dos empresas restantes, una no suministró información y la otra reportó que se dedicaba principalmente a otras actividades logísticas y sus operaciones de importación y exportación representaban menos del 10% de sus actividades de comercio exterior.

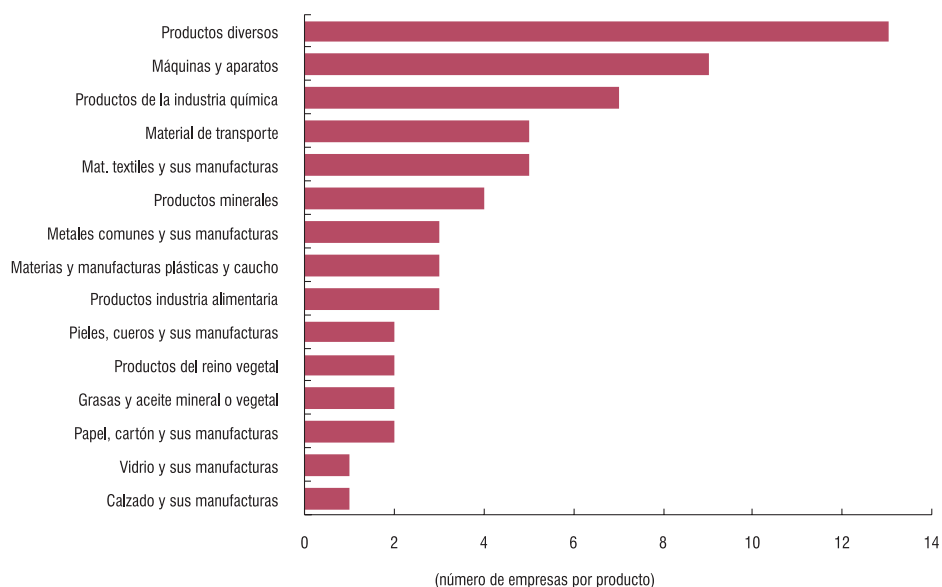
2.3 Productos que tramitan las agencias de aduanas

Las empresas que suministraron datos sobre costos de comerciar tramitan importaciones y exportaciones de todo tipo de productos, pero sus servicios se concentran en pocas categorías. La encuesta les pidió a los encuestados identificar por secciones del arancel

de aduanas los tres principales productos que intermedian. Las respuestas se agregaron para las tres categorías de productos y el Gráfico 1 muestra el número de empresas que tramitan importaciones y exportaciones por cada sección del arancel. De acuerdo con el gráfico, los grupos de productos importados que los agentes de aduana tramitan son muy variados, destacándose la intermediación del comercio agrupado en cinco secciones del arancel de aduanas: mercancías y productos diversos (sección 20), máquinas y aparatos (sección 16), productos de la industria química (sección 6), material de transporte (sección 17) y materiales textiles y sus manufacturas (sección 11). Pocos intermediarios tramitaron importaciones de productos de las otras trece secciones.

Gráfico 1

Los agentes de aduanas concentran su gestión en cinco secciones del arancel de aduanas



Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*); cálculos de los autores.

3. LOS COSTOS DE COMERCIAR – RESULTADOS

Las cifras que presentamos se derivan de la información suministrada por veintiocho empresas, entre ellas agentes de aduanas, agentes de carga, almacenes de depósito y usuarios aduaneros permanentes. La encuesta pidió que se suministrara el costo de cada componente como porcentaje del valor CIF de la mercancía importada o como porcentaje del valor FOB de la mercancía exportada para cada uno de los tres principales productos que la agencia gestionaba. Se indagó por los costos de los tres productos importados o exportados más relevantes y su resultado agregado es el que se presenta

en este capítulo. Para calcular el costo de comerciar componentes de los servicios logísticos se agruparon en pagos por servicios de agenciamiento, almacenamiento portuario, autorizaciones previas, inspecciones de otras entidades distintas a aduanas, manejo y movilización de contenedores, pagos informales², pérdida de mercancías, seguros sobre el valor de las mercancías, servicios en puerto, servicios de transporte interno, transporte internacional (flete), tributos aduaneros y otros costos (por ejemplo, pagos por compra de formularios, comunicaciones, viáticos, portes; véase Cuadro 1). El Anexo 2 presenta la distribución de los costos por empresas y los detalles sobre la metodología empleada para el tratamiento de los datos de la encuesta.

Cuadro 1
Costos de importar mercancías en 2012-2013
(porcentaje del valor CIF)

Renglón del costo	Resultados de la encuesta ^{a/} (porcentaje)	Resultados con fletes y derechos aduaneros pagados según declaraciones de Aduana-DIAN (porcentaje)
I. Transporte internacional	4,6	5,4 ^{b/}
II. Derechos aduaneros pagados (arancel, IVA, consumo y otros impuestos).	14,8	10,6 ^{c/, d/}
III. Costos internos distintos de derechos arancelarios	17,2	17,2
A. Autorizaciones previas	0,9	
B. Operaciones en puertos	3,7	
a) Cargue/descargue, entrega de mercancías	2	
b) Almacenamiento portuario	1,7	
C. Inspecciones de otras entidades distintas a Aduanas	1,0	
D. Transporte	5,6	
a) Transporte interno de carga	3,8	
b) Costos de manejo y movilización de contenedor	1,9	
E. Otros costos asociados con los servicios	5,9	
a) Agenciamiento	1,2	
b) Pagos informales	0,8	
c) Pérdida de mercancías	1,8	
d) Seguros sobre el valor de las mercancías	0,8	
e) Costos adicionales ^{e/}	1,3	
IV. Total	36,6	33,1

Los valores se redondean al entero o al decimal más cercano, por lo cual los totales pueden diferir de la suma de sus componentes.

a/ Corresponde al promedio de los costos de importar los productos que más manejaron los operadores logísticos.

b/ Fletes según declaraciones de importación a la DIAN.

c/ Corresponde a derechos aduaneros pagados (arancel, IVA, impuesto al consumo, otros impuestos).

d/ El arancel pagado para el grupo de productos que tramitan las empresas fue en promedio del 5,9%.

e/ Costos adicionales incluyen, entre otros, los pagos por compra de formularios, comunicaciones, viáticos, portes y mensajería expresa, o por actividades como la preinspección o el reconocimiento que se hace a la carga antes de nacionalizarla.

Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*).

² Los pagos informales son distintos a los demás pagos reportados y buscan agilizar los procesos y asegurar que el servicio requerido se preste en condiciones favorables al dueño de la carga.

Al definir los costos como porcentaje del valor CIF o del valor FOB no se necesita conocer el tipo de producto que se importa o se exporta, pero, si se deseara conocerlo, es necesario relacionar el costo que suministró cada empresa con el tipo de productos que tramitó. Este capítulo no busca cuantificar los costos de importar productos específicos (por ejemplo, maíz, acero, computadores, carne en canal), sino conocer la composición y el total de los costos para el agregado de los productos que se importan y se exportan. El agregado suministra una información global sobre los costos de comerciar, mas si se quiere conocer la composición y el nivel del costo para ciertos productos se necesita realizar un ejercicio distinto, como el hecho por García, López y Montes para la importación de vino (2016).

3.1 Costos como porcentaje del valor CIF

Las cifras miden los pagos que el importador hace para importar la mercancía y ponerla en una bodega en Colombia. Los pagos por cada elemento del costo equivalen al valor promedio ponderado reportado por las veintiocho empresas y el costo total es la suma de esos valores. Hay otra parte del costo de importar o exportar que no se incluye en este capítulo; ella se refiere al costo de oportunidad de importar o exportar, originado en el tiempo que la mercancía está en tránsito (Hummels y Schaur, 2013) y en otros costos³. Por lo tanto, los gastos que se reportan en el Cuadro 1 subestiman el costo total de importar mercancías a Colombia; en él se presentan los resultados sobre los gastos de importación.

Los resultados indican que los costos de importar son relativamente altos. La columna 1 muestra que los gastos totales en que incurre el importador alcanzan el 36,6% del valor CIF de la mercancía. Los costos se desglosan en tres grandes categorías: transporte internacional (4,6%), derechos aduaneros (14,8%), y costos internos no arancelarios (17,2%), uno de los hallazgos centrales de este capítulo.

Como fuente de información complementaria a la encuesta se estimó el costo de transporte internacional y los derechos aduaneros a partir de las declaraciones de importación que se presentan a la DIAN para nacionalizar la mercancía. Esta información se encuentra disponible por posición arancelaria y por importador, y se utiliza para estimar los valores del costo de transporte y de los derechos pagados *correspondientes a los productos reportados por los operadores logísticos encuestados*. El transporte internacional, incluidos seguros, se deriva de la diferencia entre el valor FOB y el valor CIF de la mercancía. Los derechos aduaneros comprenden los impuestos de importación (arancel), el impuesto al valor agregado (IVA), de consumo y otros impuestos a los que haya lugar en la importación o exportación de una mercancía⁴. La información procedente de las

³ Por ejemplo, el costo de oportunidad de los recursos que el empresario necesita destinar para enfrentar la incertidumbre que genera la política económica; estos recursos pueden estar representados en inventarios muy altos o en las pérdidas en que se incurre si no puede nacionalizar la mercancía dentro del plazo que establece la ley.

⁴ Los derechos aduaneros pagados se definen en el artículo 3.º del Decreto 390 de 2016 como los derechos o impuestos establecidos en el arancel de aduana a los cuales se encuentran sometidas las mercancías tanto de entrada como de salida del territorio aduanero nacional cuando haya lugar a ello. Agradecemos a Orlando Buenaventura la aclaración de lo que se entiende por derechos aduaneros en la legislación aduanera.

declaraciones de importación genera los siguientes resultados: los costos de transporte representan el 5,4% del valor CIF (columna 2) y los derechos aduaneros el 10,6%, que incluyen un arancel de 5,9% (columna 2). Al agregarle al costo interno no arancelario (estimado a partir de la encuesta) los valores alternativos para costos de transporte, aranceles y otros derechos aduaneros, el costo total de importar se ubicaría en torno al 33,1% (columna 2, Cuadro 1).

Los datos del Cuadro 1 muestran cuánto son los costos de comerciar en Colombia y sus principales componentes. Las cifras revelan que estos están entre 36,6% (columna 1) y 33,1% (columna 2). Según la encuesta, los costos se desglosan así: 14,8% corresponde a derechos aduaneros pagados (arancel, IVA, impuesto al consumo, otros tributos), 4,6% a transporte internacional y 17,2% son costos internos diferentes de los derechos aduaneros. En cuanto a los costos internos distintos de los derechos aduaneros, estos se explicarían así: 5,6% son costos de transporte interno; 5,6% corresponde a autorizaciones previas, manejo en puerto e inspecciones, y 5,9% son costos asociados con otros servicios. Las cifras de la columna 2 muestran totales diferentes porque los costos de transporte y de impuestos pagados se estiman a partir de las declaraciones de importación. El ejercicio de comparación permitió validar que los costos de transporte y derechos aduaneros determinados por la encuesta son similares frente a los estimados a partir de las declaraciones de importación.

Derechos aduaneros. Un elemento que resalta en la información de la encuesta son los pagos por derechos aduaneros (arancel, IVA, otros impuestos). Estos representan cerca del 41% del costo total de comerciar (14,8%derechos pagados/36,6%-costo total). En los debates sobre costos casi siempre se propone reducir el arancel, olvidándose de los otros elementos que representan el 60% restante del costo total. Es probable que ese sea el instrumento preferido porque es el único elemento que las autoridades pueden afectar, y para ello basta con emitir un decreto, lo cual permite comprobar que la acción se llevó a cabo; lo que no se puede saber, sin embargo, es si los costos disminuyen. Lo único cierto de la reducción es que ella cambia la distribución de rentas del Estado hacia ciertos grupos del sector privado. Menores aranceles pueden disminuirle los costos a un empresario, pero ello no garantiza menores precios para los consumidores si quien se beneficia con la reducción tiene, por ejemplo, un monopolio sobre el producto que se importa.

Transporte. Fuera de los derechos aduaneros, los costos de transporte —interno e internacional— constituyen el componente más alto de los costos de comerciar. Sus montos oscilan entre 4,6% y 5,4% del valor CIF para el transporte externo y 5,6% para el transporte interno. Las cifras del costo de transporte interno muestran que este es elevado, especialmente al compararlo con patrones internacionales. Sobre este tema hay mucho parecer y poca información, pero la escasa información existente apoya el parecer (véase García *et al.* [2016] para el caso del vino, y Pineda [2012, p. 35] para textiles). En la publicación *Doing Business*, del Banco Mundial, se cita con frecuencia (para un ejemplo véase DNP, 2015, p. 2), como fuente de información, el costo de transportar un contenedor interna e internacionalmente. Esas cifras son valores hipotéticos, no las transacciones de mercado entre un transportador y un generador de carga (usuario del servicio de transporte). En Colombia el costo del transporte interno supera el del transporte internacional, evidencia contraria a lo señalado por la literatura sobre costos de transporte marítimo internacional de mercancías según la cual a mayor distancia mayor

es el valor del flete (véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - Unctad, 2015), lo cual llevaría a esperar un flete interno inferior al internacional dadas las menores distancias a recorrer en Colombia.

Los mercados de transporte interno en Colombia son opacos. Fuera de la tabla de fletes que produce el Ministerio de Transporte hay poca información respecto del verdadero precio al cual se presta el servicio. Una de las pocas informaciones públicas sobre costos de transporte aparece en un artículo periodístico que relata la travesía mercante de un contenedor con *jeans Levi's* de Medellín a su destino final en los Estados Unidos (Pineda, 2012). El costo total de llevar el contenedor es USD 3.815, distribuido así: flete Cartagena-Medellín (USD 1.450), servicios portuarios en Cartagena (USD 165), flete marítimo Cartagena/Costa Este (USD 1.300), servicios portuarios Fort Lauderdale (USD 165), servicios aduaneros e impuestos (USD 385) y flete terrestre en Estados Unidos al lugar de destino (USD 350). El relato presenta cifras sobre una transacción de mercado entre el exportador y el proveedor de servicios de carga y muestra que, efectivamente, el costo de transporte en Colombia es alto, unas cuatro veces el costo de transporte interno en Estados Unidos. Ellas apoyan el parecer de que el costo de transporte interno es alto, mayor que el internacional.

Costos internos diferentes de derechos aduaneros. Fuera de los derechos aduaneros y del transporte interno de carga, los otros costos internos representan 11,6% del valor CIF. En este grupo los costos más altos corresponden a los servicios en puerto (3,7%), seguidos de los servicios de agenciamiento (1,2%), las inspecciones de otras entidades distintas a Aduanas (principalmente Instituto Colombiano Agropecuario - ICA e Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - Invima, 1%) y las autorizaciones previas (0,9%). Otros costos asociados con los servicios diferentes de los de agenciamiento (pagos informales, pérdida de mercancía, seguros y otros) representan el 5,9% del valor CIF.

Puertos. Los costos de las operaciones en puerto (III-B en Cuadro 1) representan el 3,7% del valor CIF, el cual se reparte entre costos de almacenamiento (1,7%) y costos de cargue, descargue y entrega de mercancía (2%). Los costos de almacenamiento dependen del tiempo que la mercancía permanezca en puerto hasta cuando se hace su levante o nacionalización, del tipo de mercancía que se almacene (si requiere o no refrigeración) y de las tarifas cobradas por producto y por puerto. El almacenamiento portuario tiene una participación en el costo total relativamente baja. Ello es coherente con la información recogida en la visita de los autores a la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena, donde se mencionó que las empresas optan por dejar su mercancía almacenada en las bodegas del puerto después de ser autorizado el levante, por las dificultades que se pueden presentar en la etapa de transporte interno de las mercancías. Los costos de manejo en puerto (cargue, descargue y entrega de mercancías) dependen de las condiciones en cada puerto y de la competencia que exista entre estos. Los costos reportados pueden reflejar alguna falta de competencia entre los puertos al momento de la encuesta, cuando gran parte del volumen importado entraba por Buenaventura, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. La entrada en servicio del Terminal de Contenedores de Buenaventura en 2012 le trajo competencia a la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura (SPRB) y le quitó un volumen importante de carga; esa competencia debe redundar en servicios portuarios más baratos y de mejor calidad.

Los costos de manejo en puerto han caído notablemente desde mediados de la década de los noventa, y posiblemente se reduzcan más en el mediano plazo por: a) la mayor oferta de servicios portuarios resultante de la autorización de nuevos puertos, sobre todo en la zona de Buenaventura; b) las mayores inversiones que se vienen haciendo en equipos portuarios, quizás también motivadas por la mayor competencia en nichos de negocio como el servicio de trasbordo de contenedores, antes exclusividad de pocos puertos, y c) la compra de puertos ya existentes por parte de inversionistas extranjeros.

Otros costos internos. Los costos asociados con la prestación de algunos servicios agregan 5,9% al costo de importar. Entre estos últimos es notable el valor de las pérdidas de mercancía; primero, porque su monto parece haberse reducido bastante desde 1990, y segundo, porque se pierde un 2% de la mercancía. Este monto contrasta con las pérdidas que se reportaban en la época de Colpuertos y con el informe sobre logística del Banco Mundial (2012) donde se reporta que un 40% de los encuestados reporta que a menudo o casi siempre hay alguna actividad criminal. A pesar de las menores pérdidas, el 2% por ciento no es un monto despreciable.

Los pagos informales representan un 0,8% y los costos adicionales le pueden agregar hasta un 1,3% al costo total de importar. Estos costos adicionales pueden resultar de pagos por compra de formularios, comunicaciones, viáticos, portes y mensajería expresa, o por otras actividades como la preinspección o el reconocimiento que se hace a la carga antes de nacionalizarla para verificar aspectos tales como estado de la mercancía, seriales o marcas que se deben describir en la declaración de importación. Los costos también pueden deberse a demoras causadas por cierres y derrumbes en carreteras, inspecciones de mercancía en carretera y congestiones portuarias.

A partir de los resultados del Cuadro 1 se puede concluir que los trámites constituyen un elemento importante del costo. Las *autorizaciones previas* (0,9% del valor CIF) se derivan de los requisitos que las entidades estatales establecen para permitir que se importe una mercancía, los cuales debe cumplir el importador si quiere importar legalmente. El *agenciamiento* (1,2% del valor CIF) se deriva de la necesidad de contar con agentes especializados que puedan procesar una importación cumpliendo los requisitos legales. Los gastos en *inspecciones* de entidades distintas a la Aduana representan el 1% del valor CIF; si las entidades responsables de inspeccionar la carga (ICA, Invima, DIAN, Policía Antinarcóticos) no se coordinan para las inspecciones, su costo aumenta porque se usan más recursos reales, como pueden ser el tiempo del administrador de la empresa y el mayor tiempo que permanece almacenada la mercancía.

La participación de estos tres componentes de trámites (autorizaciones, agenciamiento e inspecciones) en el costo total (3,1% del valor CIF), indica que los procesos y las reglamentaciones que rodean la importación de mercancías son complicados. Este costo no es despreciable. Si las importaciones son 15% del PIB, el costo directo (pagos) de los trámites puede representar el 0,46% del PIB⁵. Si a este costo se agregan otros que no causan gastos pero sí obligan a usar recursos reales (por ejemplo, el tiempo que toma realizar los trámites), resulta que los costos asociados con los permisos, reglamentacio-

⁵ Este valor es igual a $0,031 \times 0,15$.

nes y procesos pueden representar fácilmente el 2,0% del PIB⁶. El monto relativamente alto de estos costos sugiere que ellos se pueden reducir, simplificando la legislación y los reglamentos, y agilizando la forma como los agentes del Estado gestionan la importación de una mercancía.

Las cifras presentadas muestran cuánto cuesta poner una mercancía importada en Colombia. Por lo examinado, estos costos los originan factores reales, pero también las reglamentaciones, inspecciones y mercados monopolísticos en algunos servicios que los importadores necesitan para introducir la mercancía al país. Un examen de la organización industrial que rodea la prestación de todos estos servicios probablemente ayude a comprender y a explicar por qué en Colombia resulta tan costoso importar y exportar.

3.2 Los costos de importar - comparación con resultados del análisis de brecha de precios

El trabajo de García *et al.* (2019) concluye que el costo de comerciar en Colombia en 2012 fue de 36%, del cual unos 25 pp (puntos porcentuales) corresponden a costos internos no arancelarios, unos 6 pp al costo de transporte internacional y unos 4 pp al arancel pagado⁷. Este valor se deriva de la información sobre precios al productor, del Banco de la República y del DANE, y del valor unitario FOB calculado a partir de los registros aduaneros de importación. Los productos analizados en ese trabajo equivalen al 50% del valor total importado en el período 1999-2012, lo que constituye una buena muestra para calcular los costos de comerciar. Por la naturaleza de los datos, solo pudo separar los componentes de los costos en las tres categorías mencionadas, pues los costos se derivaron de comparar los precios FOB y CIF de la mercancía importada con su precio en bodega (precio del productor). Las cifras citadas muestran el costo de importar para el agregado de los productos agropecuarios y manufacturados, pero al desagregar la información se ve que el costo por producto varía ampliamente.

Esta investigación informa sobre los costos de cada elemento de la cadena logística para importar una mercancía, lo que permite llenar el vacío del anterior trabajo. Los resultados presentados en este capítulo indican que el costo total promedio de importar una mercancía ascendió al 36,6% de su valor CIF, del cual 4,6 pp corresponden al transporte internacional, 14,8 pp a derechos aduaneros y otros impuestos pagados y 17,2 pp a costos internos no arancelarios. Dichos montos varían aún más entre agentes de aduanas, quienes gestionan productos diferentes pero se enfocan en productos manufacturados de cinco secciones del arancel de aduanas. La concentración de actividades de los agentes

⁶ En su estudio del tiempo como una barrera al comercio para los Estados Unidos, Hummels y Schaur (2013) estiman que un día que la mercancía está en camino equivale a un arancel del 0,9%. Para Colombia no se ha estimado ese valor. En bien de discusión, si se aplicara ese valor a las importaciones colombianas y se toma que los reglamentos y las ineficiencias administrativas *umentan* en diez días el tiempo promedio de importar, entonces las demoras equivaldrían a un arancel del 9%. El aplicar ese arancel al 15% de la razón importaciones/PIB resulta en un costo equivalente al 1,35% del PIB, al cual hay que agregarle el 0,5% de los gastos de importación.

⁷ El 36% se obtiene como $1,057 \cdot (1 + 0,25 + 0,036) - 1$.

aduaneros en productos que entran por pocas secciones del arancel puede explicar en parte las diferencias en niveles de costos con el estimativo generado comparando precios.

3.3 Costos de exportar

La información recolectada para exportaciones fue escasa. Aun así, ayuda a tener un marco de referencia que contribuye a la discusión sobre la estructura de costos que afecta las exportaciones en Colombia. Una firma suministró información para cada uno de los tres productos en que intermedia aduaneramente, los cuales fueron clasificados en las secciones del arancel de productos mineros, piedras preciosas y papel, y cartón y sus manufacturas. Dada la diversidad de productos incluidos en esta categoría, la dispersión en los costos de exportar es alta. Su reporte indica que el costo promedio de exportar los tres productos fue de 16,5% (véase Cuadro 2). Las cifras presentadas no reflejan necesariamente los costos de exportar para todos los exportadores, pero ofrecen un punto de partida al examinar los costos de exportar en Colombia.

Cuadro 2
Costos de exportar
(porcentaje del valor FOB)

	Costo promedio
I. Transporte internacional	4,5
II. Costos internos	12
A. Autorizaciones previas	0,4
B. Servicios en puertos	1,1
a) Cargue/descargue, entrega de mercancías	0,9
b) Almacenamiento portuario	0,3
C. Inspecciones de entidades distintas a Aduanas	3,1
D. Transporte	4,9
a) Transporte interno de carga	4,3
b) Costos de manejo y movilización de contenedor	0,6
E. Otros servicios	2,5
a) Agenciamiento	1
b) Pagos informales	0,6
c) Pérdidas de mercancías	0
d) Seguros sobre el valor de las mercancías	0,6
e) Costos adicionales	0,4
III. Total	16,5

Los valores se redondean al entero o al decimal más cercano, por lo cual los totales pueden diferir de la suma de sus componentes.

Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*).

Las cifras revelan la importancia de ciertos componentes, como son los costos de transporte interno (4,9% del valor FOB) e internacional (4,5% del valor FOB). Los costos

de las inspecciones de la mercancía por entidades distintas a Aduanas alcanzan el 3,1% del valor FOB, lo que es relativamente alto; no obstante, este resultado es coherente con la información suministrada a los autores por los agentes de aduana, quienes notan que los mayores costos de inspecciones ocurren cuando se importan o exportan productos diversos. Los costos de servicios en puertos son de los más bajos, cerca del 1% del valor FOB. Las cifras muestran que los costos de exportar para este exportador (16,5%) son inferiores a los costos de importar que se presentan en el Cuadro 1 para los mismos elementos del costo (21,8% del valor CIF).

4. LOS TIEMPOS DE COMERCIAR

Esta sección describe los resultados de la encuesta sobre los tiempos que toma importar y exportar mercancías. La primera parte muestra las cifras sobre los tiempos que toma importar según la encuesta de comercio exterior del Banco de la República. Estos resultados se complementan con información sobre el tiempo que demora nacionalizar una mercancía según la frecuencia importadora de las firmas; para ello usamos información sobre las fechas de llegada y levante de la mercancía que se encuentra en los manifiestos (declaraciones) de importación presentados a la DIAN. La segunda parte muestra las cifras sobre los tiempos que toma exportar según la encuesta.

4.1 Importaciones

La encuesta de comercio exterior informa el tiempo que toma realizar cada uno de los procedimientos requeridos para importar un producto. Los tiempos se calculan como el promedio de los valores suministrados por cuarenta y seis agentes de aduana de los cincuenta y dos que respondieron la encuesta. Unas empresas informaron sobre todos los procedimientos que se listaron en la encuesta y otras sobre los tiempos de algunos procedimientos, pues son los que ellas cubren; el promedio del tiempo para cada procedimiento se calcula con la información de todas las respuestas recibidas. Los cálculos suponen que los procesos ocurren secuencialmente.

Es importante anotar que no todos los pasos descritos en la encuesta se aplican a todos los productos importados. Esto puede ser porque alguna agencia gubernamental no necesita inspeccionar la mercancía (por ejemplo, el ICA no inspecciona los textiles), los productos se clasifican en un régimen de importación especial, o los acuerdos comerciales delimitan el tiempo máximo para nacionalizar la mercancía. Ejemplos de estos son las importaciones de petróleo y sus derivados, y de bienes declarados de importación ‘urgente’. En esos casos el valor de cero representa la cifra del tiempo que toma completar el procedimiento.

Las cifras recogidas indican que se necesitan dieciocho días para completar los procesos requeridos al importar una mercancía (Cuadro 3). Esta cifra se eleva a veintiún días cuando se incluye el tiempo de transportar los productos desde Cartagena o Buenaventura hasta la bodega en Bogotá. Los tiempos se distribuyen así: cinco días en permisos y autorizaciones previas, diez días en procesos logísticos, tres en inspección y tres días en

transporte interno. Los días de inspección son un límite inferior, y se dan cuando las instituciones se coordinan, hay buena infraestructura y suficientes equipos logísticos. Dentro de la información recibida en la encuesta, el mayor tiempo que a un agente le tomó completar los trámites y colocar la mercancía en Bogotá fue de cincuenta y dos días cuando la mercancía entraba por Buenaventura y cincuenta y tres por Cartagena; estos valores reflejan la ocurrencia de grandes fallas en el funcionamiento normal de los procesos de importación.

Mientras que la información del Cuadro 3 muestra el tiempo reportado por el agente de aduana encuestado, hay otra información a nivel de importador que permite conocer cuánto tiempo le toma a ese importador *nacionalizar* la mercancía. El tiempo de nacionalización se refiere al número de días que transcurren entre el momento de llegada de la mercancía al puerto y el momento en que se autoriza su levante. Para calcular este tiempo usamos la información que se encuentra en los manifiestos de importación presentados a la DIAN sobre fechas de llegada y levante de la mercancía transportada por vía marítima. Las importaciones que llegan por vía marítima representaron alrededor del 93% de toda la carga importada entre 2009 y 2015, lo que permite obtener un buen estimado del tiempo requerido para nacionalizar mercancías. Utilizando esta fuente de información, se estima que el tiempo de nacionalización entre 2012 y 2013 fue de 8,4 días según el promedio de las observaciones (5,7 si se toma en cuenta la mediana).

Cuadro 3
Tiempos y procedimientos requeridos para importar

Actividad	Días
I. Permisos y autorizaciones previas	5
II. Logísticos	10
Entrega de mercancías en puerto	1
Tiempo de reserva de buque o avión	3
Desaduanamiento	2
Descargue en puerto	2
Localización de depósito en puerto	1
III. Inspecciones	3
Inspección DIAN	2
Otras inspecciones (ICA, Invima, Antinarcóticos)	1
IV. Transporte interno entre:	
Cartagena y Bogotá	3
Buenaventura y Bogotá	2
Total (Cartagena-Bogotá)	21
Total (Buenaventura-Bogotá)	20

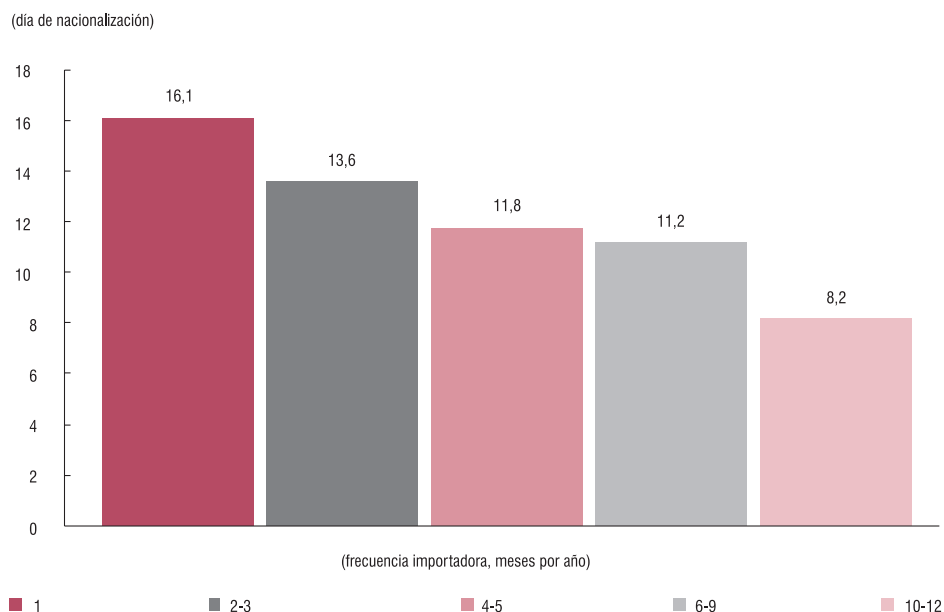
Los valores se redondean al entero o al decimal más cercano, por lo cual los totales pueden diferir de la suma de sus componentes.

Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*); cálculos de los autores.

Los días que toma importar una mercancía también dependen del importador y de su experiencia importadora. Lo anterior se confirma al analizar la frecuencia importadora de las firmas, la cual se mide por el número de veces (meses por año) que un importador

tramita importaciones ante la DIAN. Es de esperar que a mayor frecuencia importadora menor sea el número de días que toma nacionalizar la mercancía. Esto es así porque las firmas que importan con frecuencia aprenden a administrar los procedimientos, los conocen mejor y cumplen más satisfactoriamente los requisitos exigidos cuando se presentan a nacionalizar la mercancía. La evidencia se presenta en el Gráfico 2, el cual relaciona el tiempo que le toma nacionalizar la mercancía y el número de meses por año que una firma realiza operaciones de importación. Basta mirar los dos valores extremos para corroborar nuestra hipótesis. Las firmas que importan de forma continua, entre diez y doce meses al año, se demoran unos ocho días en nacionalizar la mercancía, mientras aquellas que lo hacen una vez al año tardan dieciséis días. Esta relación se observa también cuando se usa la mediana para medir el tiempo de nacionalización, pero no se muestra en el gráfico. Las firmas con mayor frecuencia importadora se destacan por ser las de mayor representatividad, al contribuir con cerca del 80% de las observaciones, el 90% del valor FOB importado, y el 92% de las toneladas importadas en 2013. Las cifras sobre tiempos y frecuencia importadora indican que los importadores mejoran su desempeño con la práctica y son consistentes con la hipótesis de Arrow (1962) sobre aprender haciendo (*learning-by-doing*).

Gráfico 2
Tiempo de nacionalización y frecuencia importadora
 (promedio de días y meses por año - 2013)



Fuente: DIAN (declaraciones de importación); cálculos de los autores.

4.2 Exportaciones

Los tiempos que toma exportar se basan en la información reportada por cuarenta y un operadores logísticos y muestra la situación a finales de 2012 y comienzos de 2013 (Cuadro 4). Las cifras muestran que toma quince días sacar de Colombia una mercancía que sale de Bogotá y se embarca en el puerto de Buenaventura o en el terminal marítimo de Cartagena. Los permisos toman tres días, un valor ‘piso’ pues no incluye los trámites requeridos para obtener los documentos que soportan la aprobación de esta autorización (para más detalle véase García *et al.*, 2019). Este tiempo parece exagerado si se piensa que para exportar solo se debería requerir un documento simple que registre la salida de la mercancía del país, pero en Colombia ese no es el caso⁸. Los procesos logísticos toman siete días, casi la mitad del tiempo total. Los tiempos que se reportan en el Cuadro 4 son similares a los del estudio efectuado por Tovar (2011), quien encontró que en el terminal de Buenaventura el tiempo que transcurre entre conseguir el contenedor hasta su cargue en buque era de cuatro a seis días. Las cifras miden un promedio, pero un agente reportó en la encuesta que le toma de sesenta y seis a sesenta y siete días exportar las mercancías que salen por Buenaventura y Cartagena. Quince días parece ser bastante tiempo para exportar mercancías que hacen parte de una cadena de valor, donde tiempos cortos y de preciso cumplimiento son esenciales para que la cadena se desarrolle y florezca.

Cuadro 4
Tiempos y procedimientos requeridos para exportar

Actividad	Días
I. Permisos y autorizaciones previas	3
II. Logísticos	7
Entrega de mercancías en puerto	1
Tiempo de reserva de buque o avión	1
Desaduanamiento	2
Cargue en puerto	1
Localización de depósito en puerto	1
III. Inspecciones	3
Inspección DIAN	1
Inspecciones de terceras autoridades (ICA, Invima, Antinarcóticos)	1
IV. Transporte interno entre:	
Bogotá y Buenaventura	2
Bogotá y Cartagena	3
Bogotá-Cartagena	15
Bogotá-Buenaventura	16

Los valores se redondean al entero o al decimal más cercano, por lo cual los totales pueden diferir de la suma de sus componentes.

Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*).

⁸ La pregunta que nos debemos hacer es: ¿por qué se necesita un permiso para exportar?

El capítulo de Collazos *et al.* (2019), y el estudio de Tovar (2011), coinciden en señalar que las dificultades para exportar se multiplican por las fallas de operación y coordinación institucional, la deficiente infraestructura (pocas bahías de inspección, pocas bodegas de almacenamiento, entre otras) y la escasez de parque automotor para despachar la mercancía. En el puerto de Buenaventura las pocas bahías de inspección limitan a tres el número de inspecciones diarias, lo que crea un cuello de botella en el embarque de productos. Este problema se agudiza los jueves y viernes, cuando la demanda es mayor.

En resumen, los procesos y documentos requeridos para exportar o importar mercancías representan una carga grande para importadores y exportadores, tanto por sus erogaciones como por el tiempo que se gasta en realizarlos. Los mayores tiempos corresponden a los procedimientos de embarque y desembarque de las mercancías, resultado de la deficiente infraestructura y la ineficiente prestación de servicios logísticos. Las inspecciones, en especial las múltiples, acentúan los problemas que produce la inadecuada infraestructura, uno de cuyos ejemplos es el no usar escáneres para inspeccionar la carga⁹.

5. CONCLUSIONES

Los costos de comerciar son los de llevar al consumidor final un producto desde la finca o la fábrica, exceptuando los costos de producirlo, y se originan fuera y dentro de la frontera colombiana. Las actividades externas involucran fundamentalmente transporte y seguros, mientras que las internas incluyen, entre otros procesos, los trámites iniciales necesarios para obtener el permiso de importar, los trámites previos a la llegada del producto importado al puerto colombiano, el manejo e inspecciones en puerto, la nacionalización de la mercancía y el transporte interno.

Existen varias formas de calcular los costos de comerciar, ya sea determinándolos directamente o infiriéndolos de los volúmenes de comercio o los precios. Este capítulo presenta una estimación directa de los costos de comerciar en Colombia para el período 2012-2013 a partir de la información reportada por agentes logísticos. Las cifras muestran que los costos de importar son relativamente altos. Los gastos totales en que incurre el importador de una mercancía alcanzan el 36,6% de su valor CIF, en que los costos de transporte internacional y los costos internos no arancelarios equivalen al 5% y 17% del valor CIF importado. Incurrir en estos costos implica usar recursos reales de la economía, mientras que los pagos de derechos aduaneros representan una transferencia de recursos del sector privado al público y no implican, en principio, usar recursos reales y, por ende, pérdida de producto. La suma de estos dos costos (22%) representa la erogación que debe hacer un importador para traer la mercancía a Colombia, y para todos los importadores implica costos de importación del 3,3% del PIB¹⁰, un monto nada despreciable desde el punto de vista de utilización eficiente de los recursos productivos. Este monto subestima

⁹ Solo hasta el año 2016 comenzó a instalarse esta tecnología en los puertos colombianos.

¹⁰ El 3% se deriva de multiplicar el costo de importar excluido el arancel (22%) por la participación de las importaciones de bienes en el PIB (15%).

el costo total de importar porque no incluye el costo de oportunidad del tiempo en tránsito de una mercancía y los gastos que un empresario debe hacer para cubrir los riesgos resultantes de la incertidumbre inherente en la operación del sistema de comercio exterior colombiano. Sin lugar a duda 3,3% del PIB es alto, pues se deriva de un entorno regulatorio que no promueve la eficiencia económica, y de servicios logísticos prestados con poca eficiencia y en mercados monopólicos.

Los costos de transporte alcanzan 10%-11% del valor CIF importado y representan cerca del 50% de los pagos totales sin incluir los derechos aduaneros pagados. Los costos de transporte interno exceden los de transporte internacional, un resultado contraintuitivo para un país donde las distancias internas recorridas son menores que las recorridas en el transporte marítimo.

Los costos internos asociados con diferentes servicios logísticos, de trámite aduanero y regulatorio y de transporte interno de carga, pesan casi tanto como los costos arancelarios y de transporte internacional. Estos costos tienen mucho espacio para reducirse si se aumenta la eficiencia de los procesos de importación y se introduce mayor competencia en la prestación de los servicios asociados.

Este capítulo no analiza en detalle el costo de exportar porque no se obtuvo suficiente información para hacerlo. Solo un encuestado suministró información. Sus cifras indican que: a) los costos pueden variar mucho entre productos, y b) el costo de transporte interno supera el del transporte internacional.

También se examinó el tiempo que tomó importar y exportar una mercancía. Las cifras muestran que se necesitaban veintinueve días para completar los procesos requeridos al importar una mercancía y ponerla en bodega en Bogotá; el tiempo de transporte interno es de dos días cuando la mercancía entra por Buenaventura y de tres días cuando entra por Cartagena. Estos datos indican que la mayor parte del tiempo que se necesita para importar un producto se gasta en conseguir permisos y autorizaciones previas (cinco días), procesos logísticos portuarios y aduaneros (diez días) y en inspecciones en puerto y aduanas (tres días). Para las exportaciones se requieren quince días, la mayor parte de los cuales se gasta en procedimientos logísticos y de control aduanero.

El tiempo de importar un producto incluye el tiempo que toma nacionalizarlo. El trabajo muestra que quienes importan con mayor frecuencia se demoran menos en nacionalizar la mercancía. Las diferencias en tiempo entre los que importan durante un mes por año y diez-doce meses por año, son de casi 100%. Es probable que ese resultado se deba a un proceso de aprender haciendo (*learning by doing*), el que le lleva a los importadores tener la documentación requerida al momento de iniciar las labores de levante.

Conocer los costos de importar permite entender mejor lo que hay detrás de los incentivos económicos para exportar. Costos altos encarecen y desestimulan las importaciones, lo que repercute en el volumen de exportaciones, reduciéndolas. Los costos de importar, al igual que los aranceles efectivos¹¹, constituyen un gravamen sobre las exportaciones (Lerner, 1936; Clements y Sjaastad, 1984; Costinot y Werning, 2017). Para estimular las exportaciones es necesario reducir los costos de importar, lo que requiere

¹¹ Arancel efectivo se refiere al arancel que capta la diferencia entre el precio interno y el precio internacional de un producto después de deducir todos los costos asociados con su importación. Se debe tener claro que el arancel efectivo siempre es mayor o igual que el arancel pagado; ese ha sido el caso para Colombia desde 1950.

aumentar la productividad y la eficiencia de los proveedores de servicios; para lograrlo, se necesita invertir en capital físico y humano, innovar, adoptar y adaptar nuevas tecnologías, y tener mercados competitivos en aquellos eslabones de la cadena donde el servicio logístico se presta en condiciones monopólicas u oligopólicas.

Lo expuesto en este capítulo identifica algunas causas de la limitada inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales, de su baja oferta y la poca diversificación de las exportaciones. Las empresas exportadoras usan insumos y bienes de capital foráneos para producir sus productos; ellas podrán exportar más si, entre otras cosas, sus costos de importar caen. Por ello, para exportar intensivamente productos manufacturados, agrícolas y agroindustriales distintos a los tradicionales, hay que reducir costos, prestándole atención al déficit institucional (para eliminarlo) y a la competencia en los mercados internos de servicios logísticos (para estimularla).

REFERENCIAS

- Agencia GAMA - Red Logística GAMA (2016, 11 de marzo). *Boletín Informativo Extraordinario*, núm. 24. Recuperado de: http://www.aduanasgama.com/newpage/noticias/revistas/pdf_20160415040612.pdf
- Anderson J.; Van Wincoop, E. (2004, septiembre). "Trade Costs", *Journal of Economic Literature*, vol. 42, núm. 3, pp. 691-751.
- Arrow, K. (1962). "The Economic Implications of Learning by Doing", *Review of Economic Studies*, vol. 29, núm. 3, pp. 155-173.
- Arvis, J. F.; Raballand, G.; Marteau, J. F. (2010). *The Cost of Being Landlocked: Logistics Costs and Supply Chain Reliability*, Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2007). *Connecting to Complete: Trade Logistics in the Global Economy*, Washington, D.C.: Banco Mundial. Recuperado el 16 de julio de 2016 de: <http://siteresources.worldbank.org/INTTLF/Resources/lpireport.pdf>
- Banco Mundial (2012). *Connecting to Complete: Trade Logistics in the Global Economy*. Washington: Banco Mundial. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/567341468326992422/Connecting-to-compete-2012-trade-logistics-in-the-global-economy-the-logistics-performance-index-and-its-indicators>
- Clements, K. W.; Sjaastad, L. A. (1984). *How Protection Taxes Exporters*, Londres: Trade Policy Research Center.
- Collazos, M.; García, J.; Montes, E. (2019). "Las instituciones en el sector externo colombiano: ¿apoyo o escollo al comercio?", en J. García, E. Montes, I. Giraldo (eds.). *Comercio exterior de Colombia. Política, instituciones, costos y resultados*, en esta obra, pp. 117-176, Bogotá, Banco de la República.
- Costinot, A.; Werning, I. (2017, mayo). "The Lerner Symmetry Theorem: Generalizations and Qualifications", *NBER Working Paper*, núm. 23427.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). *Estrategia nacional para el desarrollo de infraestructura: estudio sectorial de transporte de carga. Informe final*. 3(3). Recuperado de: <https://onl.dnp.gov.co/es/Publicaciones/Documents/Producto%204%20v3.3.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación (2008, 27 de octubre). “Política Nacional Logística”. Documento Conpes, núm. 3547, Bogotá.
- 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, núm. 1015, Banco de la República.
- García, J.; Collazos, M.; López, D.; Montes, E. (2019). “Los costos de comerciar en Colombia: resultados de la encuesta de comercio exterior del Banco de la República”, en J. García, E. Montes, I. Giraldo (eds.). *Comercio exterior de Colombia. Política, instituciones, costos y resultados*, en esta obra, pp. 223-256, Bogotá, Banco de la República.
- García J.; López D.; Montes E. (2016). “Los costos de comerciar en Colombia: aproximación basada en una comparación de precios”, Borradores de Economía, núm. 974, Banco de la República.
- García, J.; Montes, G. (1989). “Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Colombia”, Washington: World Bank Comparative Studies, The Political Economy of Agricultural Pricing Policy.
- Guasch, J. L. (2011). “Logistics as a Driver for Competitiveness in Latin America and the Caribbean”, Santo Domingo, Dominican Republic: Inter-American Development Bank and Compete Caribbean.
- Guterman, L. (2007, 1 de diciembre). “Distortions to Agricultural Incentives in Colombia: Main Report”, Working Paper, núm. 14, Banco Mundial. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/342791468022432898/Main-report>
- Head, K.; Mayer, T. (2014). “Gravity Equations: Workhorse, Toolkit, and Cookbook”, en G. Gopinath, E. Helpman y K. Rogoff (comps.), *Handbook of International Economics*, vol. 4, pp. 131-195, Amsterdam.
- Hummels, D. L.; Schaur, G. (2013). “Time as a Trade Barrier”, *American Economic Review*, vol. 103, núm. 7, pp. 2935-2959, doi: 10.1257/aer.103.7.2935.
- Jaramillo, C. F. (2002). *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.
- La Nota Económica* (2012, junio). “Servicios de intermediación aduanera”, pp. 66-70.
- Leibovich, J.; Guterman, L.; Llinás, G.; Botello, S. (2010). “Estudio sobre la competitividad del maíz y la soya en la altillanura colombiana”, informe final presentado por el Crece a la Cámara de Procultivos de la Asociación Nacional de Industriales, Bogotá.
- Lerner, A. P. (1936, agosto). “The Symmetry between Import and Export Taxes”, *Economica*, vol. III, núm. 11, pp. 306-313.
- Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible, Midas – Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Usaid (2007). “La competitividad del transporte y los servicios logísticos en el comercio exterior colombiano”.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2014). *Market Openness Review of Colombia*. TAD/TC (2014)4, disponible en [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC\(2014\)4&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC(2014)4&docLanguage=En)
- Pineda, D. (2012). “Crónica de una travesía mercante”, *Revista Pórtico*, vol. 13, núm. 17, pp. 31-35, Sociedad Portuaria Regional de Cartagena.

- Rey, M. F. (2006). “Análisis del costo total de logística en empresas colombianas, 2004-2005. Recuperado el 9 de enero de 2013 de: <http://www.catalogodelogistica.com/pdf/01.pdf>
- Rey, M. F. (2008). *Encuesta Nacional Logística: Resultados del Benchmarking Logístico-Colombia 2008*, Latin America Logistics Center (LALC). Atlanta: Unidad Regional de Investigación del Center for Emerging Logistics and Supply Chains (CELSC), 15 de diciembre.
- Tovar, A. F. (2011). “Caracterización de los procesos y procedimientos de exportación en los terminales marítimos de Buenaventura”, tesis de grado, Cali, Universidad Icesia.
- United Nations Conference on Trade and Development, Unctad (2015). *Review of Maritime Transport Cost*, Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Escap (2009). *Designing and Implementing Trade Facilitation in Asia and the Pacific*, Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank. Recuperado de: <http://aric.adb.org> y www.unescap.org/publications/detail.asp?id=1352
- Valdés, A.; Schaeffer, B. (1995). “Surveillance of Agricultural Price and Trade Policies: A Handbook for Colombia”, en colaboración con L. Guterman, *World Bank Technical Paper*, núm. 268, Banco Mundial.

ANEXO 1

FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA A OPERADORES DE COMERCIO EXTERIOR

(Ficha elaborada por Héctor Zárate, econometrista de la Unidad de Investigación del Banco de la República).

El propósito de esta ficha es describir el plan de muestreo eficiente que permite seleccionar un número adecuado de operadores en una población finita con el propósito de determinar la percepción que ellos tienen sobre la coordinación de las entidades que intervienen en el comercio exterior, la calidad de las normas que rigen el comercio y los costos asociados a las actividades de comercio exterior.

El método estadístico es una técnica no exhaustiva, mediante la cual se analiza una muestra aleatoria para inferir, a partir de estos datos parciales, las características poblacionales.

Marco conceptual

Objetivo general

Proporcionar información acerca de la percepción que los operadores de comercio exterior tienen sobre la calidad y competencia en gestión de los operadores en servicios de importación y exportación.

Componentes básicos

Población objetivo

Cadena de operadores logísticos de comercio exterior y usuarios compuesta por las agencias aduaneras de niveles 1, 2, 3 y 4, las agencias de carga, los usuarios aduaneros permanentes (UAP), los operadores de transporte multimodal (OTM) y las empresas de transporte interno de carga.

Unidad de observación

Informante de la empresa.

Indicadores

Proporción de los operadores con respuestas de percepción positiva (valoración alta y muy alta).

Diseño muestral

Marco muestral

Está constituido por la lista de 208 operadores conformada para este estudio.

Tipo de muestreo

Teniendo en cuenta el objetivo y las características del marco conceptual se optó por una muestra probabilística con diseño de *muestreo aleatorio simple con fijación proporcional para los estratos (MAS estratificado)*.

Probabilística

Cada empresa tiene igual probabilidad de ser seleccionada para la encuesta. Además, el muestreo es sin sustitución.

Cobertura temporal

Enero y febrero de 2013.

Definición del tamaño de la muestra

Tamaño de muestra mínimo. Con el propósito de encontrar la proporción poblacional, P , de operadores con percepciones positivas, se debe escoger una muestra que asegure con probabilidad de 0,90 que la proporción de operadores esté dentro de diez puntos porcentuales de su verdadera proporción poblacional.

Es decir, se establece un error máximo permisible $E=0,10$ con un nivel de confianza del 90% ($1-\alpha$). Así, el procedimiento se basa en el siguiente intervalo de confianza:

$$IC(1-\alpha) = \left[\hat{P} - Z_{1-\alpha/2} \sqrt{\frac{\hat{P}(1-\hat{P})}{n}}, \hat{P} + Z_{1-\alpha/2} \sqrt{\frac{\hat{P}(1-\hat{P})}{n}} \right]$$
$$E = Z_{1-\alpha/2} \sqrt{\frac{\hat{P}(1-\hat{P})}{n}}$$

Despejando n se encuentra que la muestra satisfactoria es:

$$n \geq \frac{Z_{1-\alpha/2}^2 \cdot \hat{P} \cdot (1-\hat{P})}{E^2}$$

Ajustando por el factor de corrección finita, se obtiene el tamaño de la muestra que se debe inspeccionar:

$$n^* \geq \frac{n}{1 + \frac{n-1}{N}}$$

La distribución de la muestra por tipo de intermediario se realizó con base en la participación de cada sector en el total (con afijación proporcional).

Donde:

E : error máximo permisible: 0,10 puntos porcentuales

$Z_{1-\alpha/2}$: valor correspondiente del cuantil de la distribución normal para un intervalo de confianza del 90%: $Z_{1-\alpha/2} = 1,65$

P^{\wedge} : estimador de apreciación de los operadores de comercio exterior sobre la calidad de las normas emitidas, calificación de alta y muy alta (porcentaje). De acuerdo con los estudios anteriores se estableció $P^{\wedge} = 50\%$.

$(1-\alpha)$: intervalo de confianza establecido, 90%.

Cuadro A1.1 **Tamaño de la muestra**

MAS estratificado proporcional	
N (tamaño poblacional)	208
Z (nivel de confianza)	1,65
E (+- error)	0,10
P^{\wedge}	0,5
$1-P^{\wedge}$	0,5
Tamaño de la muestra (n)	68
Corrección para población finita	51

Dados estos resultados se concluye que, con un intervalo de confianza del 90%, el número de 51 operadores es la muestra apropiada para la encuesta de costos de comerciar calculada para una población de 208 operadores logísticos (número de afiliados a Fitac en 2012).

Cuadro A1.2 **Distribución de la muestra por tipo de intermediario**

Tipo de intermediario	n
Transporte terrestre	5
OTM	4
Agencia de carga	15
Depósito aduanero	3
Agencia aduanera	18
UAPS	6
Total	51

Encuesta adicionada fuera de muestra: 1 (agencia aduanera)

ANEXO 2

TRATAMIENTO METODOLÓGICO DE LAS RESPUESTAS RECIBIDAS

El módulo V de la encuesta lo respondieron representantes de treinta y tres empresas para preguntas relacionadas con los costos de importar y una empresa para los costos de exportar. De las treinta y tres, veintidós empresas suministraron información sobre los componentes del costo total expresados como porcentaje del valor CIF importado (valor porcentual o nivel de costo), y once reportaron la participación de cada elemento en el costo total (estructura del costo). A partir de esta estructura y tomando como referencia el valor CIF del costo total reportado por empresas similares (por tipo de operador y producto)¹², se imputó el valor de cada componente del costo para seis de las once empresas que reportaron su estructura; la información de las cinco empresas restantes fue excluida porque la suma de los costos de sus componentes superaba el 100%. Por tanto, el número de empresas cuyas respuestas hacen parte de la estimación de los costos de comerciar fue veintiocho.

En total se analizaron las respuestas de trece agencias aduaneras (AA), siete agencias de carga (AC), dos almacenes de depósito (AD) y seis usuarios aduaneros permanentes (UAP). De ellas, veintiocho empresas respondieron el producto 1, veinte el producto 2 y catorce el producto 3¹³. Para cada grupo de ‘empresas similares’ se calculó el valor promedio de cada componente del costo y con base en este promedio se imputaron los valores omitidos por algunas empresas con similares características. Esta metodología de imputar datos faltantes a partir de los valores promedio con empresas similares permite construir una estadística precisa sin afectar los niveles de costos reportados.

Luego de realizar la imputación de datos faltantes, se calculó el promedio de cada costo de servicio reportado para cada empresa en los tres productos (o en los que hubiesen contestado), con el fin de obtener solo un costo por empresa y sus componentes. Con la matriz resultante de componentes de costos por empresa se utilizó el factor de ponderación correspondiente a cada empresa en la muestra para hacer la inferencia estadística; la ponderación de cada empresa incluida en la muestra se calculó con base en su tamaño, el cual se aproximó por el valor de sus activos en 2012¹⁴. Finalmente, se calculó el costo de comerciar en Colombia como la suma ponderada de los costos totales reportados por las empresas encuestadas. El resultado obtenido es de 36,6%. El costo total de importar y el valor de sus componentes reportados por las veintiocho empresas se presentan en el Gráfico A2.1 de este anexo.

La mayor cantidad de respuestas de costos de comerciar se ubicó en el acumulado hasta el tercer quintil de la distribución del valor CIF del producto importado, abarcando

¹² El criterio de ‘empresa similar’ se construyó tomando en cuenta tanto la función desarrollada por el operador como la importancia dada a los tres principales productos exportados o importados (P1 para el producto más importante, P2 para el segundo en importancia y P3 para el tercero).

¹³ Las empresas que respondieron el producto 2 o el producto 3, o ambos, también contestaron el producto 1, es decir, están contenidas en las veintiocho mencionadas. Por esta razón, la cantidad de empresas que contestaron el módulo de costos se mantiene en veintiocho. De este número, catorce empresas operan con productos 1, 2 y 3.

¹⁴ Normalmente, empresas de mayor tamaño tramitan más volumen de comercio y prestan un mayor número de servicios logísticos.

veintidós respuestas. Se observa que algunos valores de costos totales se encuentran en los extremos de la distribución, siendo el valor mínimo 14,1% y el máximo 58,6%, pero la mayoría de los costos se ubican alrededor del valor central de la distribución (36,6%).

Gráfico A2.1
Distribución de las respuestas, costos totales de comerciar



Valor promedio de la distribución: 36,6%; lo representa la línea vinotinto.
Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*); cálculos de los autores.

De acuerdo con los gráficos de la distribución, los costos totales son heterogéneos y se observa que fuera del rango intercuartílico (Q3-Q1) se agrupa el 50% de las respuestas. Estas respuestas se explican así: en el caso de las empresas cuyas respuestas son bajas frente al promedio, se observaron niveles bajos en todos los componentes del costo; aquellas empresas cuyas respuestas se alejan más de los valores promedio, tanto en sus valores mínimos como máximos, la mayor dispersión se debió principalmente a los costos de transporte internacional, derechos aduaneros e IVA, y las diferencias se explican por la diversidad de productos que estos operadores logísticos comercian. En el Gráfico A2.2 de este anexo se observa que al excluir los costos de ‘fletes’ y ‘aranceles’ las respuestas por empresa presentan una distribución más uniforme y los valores extremos desaparecen (Gráfico A2.2, panel A) que cuando se incluyen los fletes y los derechos aduaneros (Gráfico A2.2, panel B).

Distribución de los costos totales de comerciar arrojados por la encuesta sin y con derechos aduaneros y costos de transporte internacional:

Cuadro A2. 1

Costos de importar mercancías en 2012- 2013: costo por componentes y por empresas
(porcentaje del valor CIF importado)

Empresa	Tipo operador	Flete internacional	Arancel	Autorización previa	Servicios portuarios	Agencia- miento	Inspecciones previas
2	UAP	0,0004	0,0015	0,0004	0,0000	0,0000	0,0001
4	AA	0,0015	0,0087	0,0001	0,0001	0,0003	0,0001
5	AA	0,0014	0,0017	0,0000	0,0002	0,0002	0,0000
6	DP	0,0038	0,0308	0,0005	0,0013	0,0009	0,0005
9	AA	0,0016	0,0055	0,0002	0,0014	0,0001	0,0007
13	AA	0,0027	0,0021	0,0000	0,0025	0,0000	0,0007
14	UAP	0,0012	0,0017	0,0001	0,0007	0,0003	0,0003
18	AA	0,0040	0,0104	0,0002	0,0002	0,0003	0,0003
19	AA	0,0019	0,0057	0,0002	0,0004	0,0004	0,0013
22	UAP	0,0013	0,0013	0,0004	0,0001	0,0002	0,0001
23	AC	0,0006	0,0019	0,0007	0,0000	0,0001	0,0004
25	AC	0,0028	0,0043	0,0011	0,0008	0,0014	0,0006
26	UAP	0,0003	0,0017	0,0004	0,0002	0,0000	0,0001
27	AA	0,0013	0,0009	0,0002	0,0004	0,0004	0,0002
28	AA	0,0013	0,0085	0,0002	0,0003	0,0002	0,0001
29	UAP	0,0005	0,0008	0,0000	0,0001	0,0001	0,0000
30	AC	0,0020	0,0040	0,0007	0,0007	0,0004	0,0007
32	AC	0,0017	0,0064	0,0005	0,0015	0,0006	0,0003
37	AA	0,0005	0,0039	0,0001	0,0001	0,0001	0,0004
38	DP	0,0031	0,0259	0,0004	0,0033	0,0008	0,0004
39	UAP	0,0007	0,0013	0,0002	0,0002	0,0003	0,0001
40	AA	0,0018	0,0051	0,0002	0,0005	0,0031	0,0004
44	AC	0,0026	0,0015	0,0008	0,0005	0,0003	0,0005
45	AC	0,0026	0,0013	0,0005	0,0008	0,0008	0,0003
47	AA	0,0010	0,0051	0,0002	0,0005	0,0006	0,0004
48	AA	0,0009	0,0004	0,0002	0,0001	0,0001	0,0000
49	AC	0,0006	0,0003	0,0005	0,0001	0,0000	0,0000
51	AA	0,0026	0,0054	0,0004	0,0026	0,0004	0,0011
Total		0,0460	0,1480	0,0090	0,0200	0,0120	0,0100

Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*).

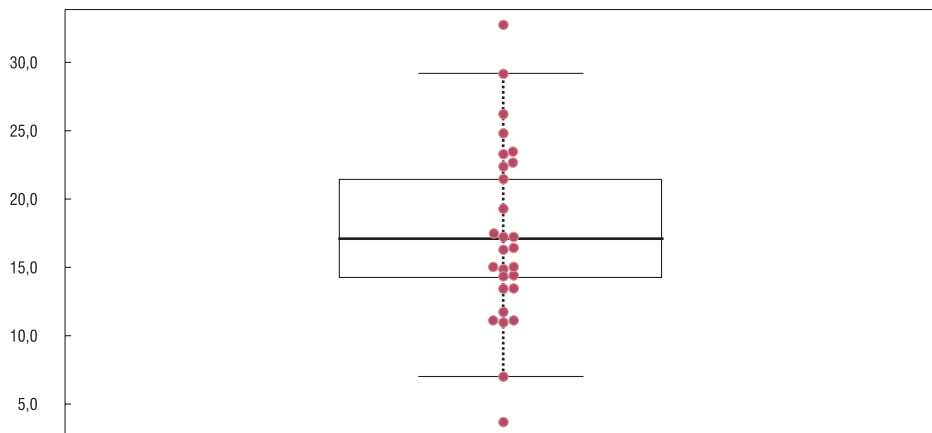
*Los costos de comerciar en Colombia.
Resultados de la encuesta de comercio exterior del Banco de la República*

Almacena- miento	Transporte interno	Movimiento contenedores	Pagos informales	Pérdida mercancías	Seguros	Costos adicionales	Costo total
0,0000	0,0001	0,0000	0,0001	0,0001	0,0000	0,0001	0,3
0,0001	0,0001	0,0005	0,0000	0,0000	0,0000	0,0001	1,2
0,0002	0,0007	0,0002	0,0001	0,0003	0,0002	0,0002	0,5
0,0038	0,0008	0,0064	0,0005	0,0051	0,0008	0,0018	5,7
0,0009	0,0008	0,0005	0,0001	0,0001	0,0006	0,0010	1,4
0,0000	0,0027	0,0019	0,0000	0,0002	0,0001	0,0025	1,5
0,0003	0,0010	0,0003	0,0001	0,0005	0,0002	-	0,7
0,0003	0,0031	0,0003	0,0002	0,0004	0,0002	0,0002	2
0,0002	0,0024	0,0004	0,0002	0,0004	0,0002	0,0003	1,4
0,0001	0,0002	0,0001	0,0001	0,0001	0,0000	0,0001	0,4
0,0003	0,0005	0,0001	0,0003	0,0004	0,0001	0,0000	0,6
0,0008	0,0015	0,0006	0,0006	0,0007	0,0004	0,0006	1,6
0,0001	0,0003	0,0002	0,0001	0,0001	0,0001	0,0001	0,4
0,0004	0,0017	0,0004	0,0002	0,0004	0,0000	0,0002	0,7
0,0003	0,0031	0,0002	0,0002	0,0004	0,0004	0,0004	1,6
0,0001	0,0006	0,0000	-	0,0000	0,0000	0,0000	0,2
0,0007	0,0013	0,0005	0,0003	0,0007	0,0008	0,0007	1,3
0,0005	0,0008	0,0008	0,0003	0,0006	0,0001	0,0008	1,5
0,0008	0,0006	0,0001	0,0002	0,0001	0,0008	0,0005	0,8
0,0008	0,0007	0,0024	0,0021	0,0038	0,0005	0,0012	4,5
0,0001	0,0006	0,0001	0,0001	0,0001	0,0000	0,0001	0,4
0,0006	0,0019	0,0004	0,0002	0,0004	0,0002	0,0002	1,5
0,0006	0,0010	0,0005	0,0004	0,0004	0,0003	0,0005	1
0,0003	0,0026	0,0003	0,0004	0,0005	0,0008	0,0004	1,1
0,0008	0,0014	0,0002	0,0002	0,0004	0,0001	0,0002	1,1
0,0008	0,0021	0,0000	0,0002	0,0004	0,0002	0,0004	0,6
0,0005	0,0013	0,0000	0,0004	0,0005	0,0001	0,0004	0,5
0,0027	0,0038	0,0014	0,0002	0,0007	0,0004	0,0002	2,2
0,0170	0,0380	0,0190	0,0080	0,0180	0,0080	0,0130	36,6

Gráfico A2.2

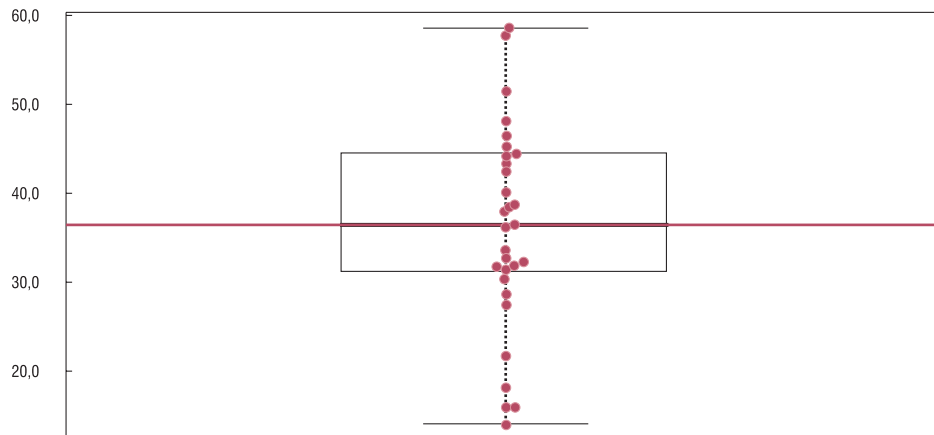
A. Costo sin flete internacional, sin arancel y sin IVA

(porcentaje)



B. Costo con flete internacional, con arancel y con IVA

(porcentaje)



Fuente: Banco de la República (*Encuesta de comercio exterior*); cálculos de los autores.

ANEXO 3

¿QUÉ SON Y QUÉ HACEN LOS OPERADORES LOGÍSTICOS?

En la cadena de importación y exportación intervienen diversos agentes, a saber: las agencias aduaneras, las agencias de carga, los almacenes generales de depósito y los usuarios aduaneros permanentes. Ellos desempeñan funciones diferentes de acuerdo con el Estatuto Aduanero (Decreto 390 del 7 de marzo de 2016). La nueva norma permite a cualquier persona o empresa tramitar directamente sus importaciones y exportaciones sin estar obligada a usar los servicios de una agencia de aduanas. Por ello, el importador y el exportador adquirieron la categoría de declarante y sus responsabilidades aumentaron (GAMA, 2016).

El número de agentes logísticos de comercio internacional supera los 400, y cerca de 381 están afiliados a la Fitac, que nació en 1996 al fusionarse la Federación Nacional de Agentes de Aduana (Fedeaduanas, 1937) y la Asociación Colombiana de Agencias de Carga, Transitarios y Asimilados (Ascaiata, 1977). La Fitac reúne un número importante de las agencias de aduanas, agencias de carga y almacenadoras que operan en Colombia; sus números rondan cerca de 183 para las agencias de aduanas, 113 para las agencias de carga, 14 usuarios aduaneros permanentes (UAP) y 71 entre zonas francas, usuarios de zonas francas, importadores, sociedades portuarias, transportistas internos, universidades y asesores de comercio.

Las agencias de aduana tramitan cerca del 75% del número de declaraciones de aduanas y el 80% del valor de las importaciones. Las veintiséis sociedades más grandes de intermediación aduanera facturaron por servicios prestados unos COP 192 mil millones en el 2011, equivalentes a USD 106 millones convertidos a la tasa de cambio de COP 1.800 por dólar. No existe información sobre el volumen y valor de las ventas del resto de sociedades aduaneras, pero es probable que su facturación total sea inferior a la de las veintiséis más grandes¹⁵.

Las facturas que ellas presentan a un importador cubren los ingresos propios y la comisión para terceros (pagos por servicios prestados al importador durante el desaduanamiento de la mercancía). La tarifa de la agencia de aduanas puede variar entre 0,5% y 3% del valor CIF, pero para operaciones muy grandes el monto cobrado puede representar cerca del 0,1% del valor CIF. Siempre hay un valor mínimo a cobrar que ronda los COP 250 mil-300 mil por operación, pero ese valor puede variar según la agencia¹⁶.

Las bases legales de las sociedades de intermediación aduanera (SIA) son el Decreto 2685 de 1999 y el Decreto 2883 de 2008. Este último les cambió su nombre al de agencias aduaneras, agregó una agencia aduanera de nivel 4, elevó los niveles patrimoniales exigidos para operar y exigió dedicación exclusiva al negocio de intermediación aduanera. Su actividad busca garantizar que los usuarios de comercio exterior que utilicen sus servicios cumplan las normas legales existentes en materia de importación, exportación,

¹⁵ Esto es así porque la sociedad que ocupa el último puesto en ventas (puesto 26) tuvo ventas netas de COP 515 millones en 2011. Si para cada una de las otras 175 agencias se supone una facturación promedio de COP 200 millones, ello daría una facturación total de COP 35 mil millones, equivalente a un 15% del valor facturado por todas las agencias. Los datos para las 26 empresas aparecen en *La Nota Económica* (2012, p. 70).

¹⁶ Este dato se refiere a 2013, año en el cual se recogió la información reportada.

tránsito aduanero y cualquier operación o procedimiento aduanero inherente a dichas actividades. Bajo el nuevo estatuto aduanero la utilización de sus servicios no es obligatoria. Los agentes pueden ejercer todas las funciones de la cadena logística, excepto las de consolidar y desconsolidar la carga y transportar mercancías; también pueden almacenar mercancía, pero cuando ejercen funciones de almacenes generales de depósito no están sujetas a estas restricciones. Por su parte, los agentes de carga internacional son autorizados para actuar en el modo de transporte marítimo y aéreo, desarrollar las actividades de coordinar y organizar embarques, consolidar la carga de exportación, desconsolidar la carga de importación, y emitir o recibir del exterior los documentos de transporte propios de su actividad, cuando corresponda. Los usuarios aduaneros permanentes, categoría que fue reemplazada bajo el nuevo Estatuto Aduanero por los operadores económicos autorizados, realizan operaciones de importación y exportación con condiciones de trámites y tiempos más favorables otorgadas por la DIAN en razón a su alto volumen de operaciones y bajo nivel de riesgo. Los almacenes generales de depósito prestan sus servicios dentro de áreas delimitadas e identificadas; sus servicios son custodiar y almacenar mercancías bajo control aduanero. Las SIA y las agencias de aduana son personas jurídicas cuyo objeto social principal es ejercer la intermediación aduanera, para lo cual deben obtener autorización de la DIAN.