

La promoción de exportaciones en Colombia

Promoción de exportaciones vs. Políticas para el desarrollo productivo

Lo primero que se requiere para que un país exporte es una oferta exportable.

- La política de promoción de exportaciones es aquella que tiene por objeto reducir los costos de exportar.
- No ocurre en el vacío, ni sustituye la acción del estado en otros frentes.
- Para que un país exporte, o exporte más, se requieren además:
 - Una aduana funcional y moderna.
 - Infraestructura de transporte y de comercio adecuadas.
 - Un sistema judicial que asegure el cumplimiento de los contratos y de la ley.
 - Una administración de impuestos eficiente.
- Esto, pone en la agenda del MINICT una lista de tareas sobre las que debe trabajar al interior del gobierno. No basta con hacer bien su parte.

De modo que el reto de promover las exportaciones en Colombia es inmenso.

Nuestra batería de instrumentos de política para la promoción de exportaciones se compone a grandes rasgos, así:

- **Plan Vallejo:** exención de los aranceles sobre los insumos que entran en a producción de exportaciones.
 - No opera del mismo modo para todos los exportadores. Es más ágil para los exportadores más grandes.

- **Sociedades Comercializadoras Internacionales (CI):** agilización del trámite de devolución del IVA a los exportadores autorizados a adoptar este nombre.
 - No opera del mismo modo para todos los exportadores. Está restringido a los exportadores más grandes.

- **Usuarios Altamente Exportadores (ALTEX) y Usuarios Aduaneros Permanente (UAP):** facilitación de los trámites aduaneros.
 - No opera del mismo modo para todos los exportadores. Está restringido a los exportadores más frecuentes y menos riesgosos (a los exportadores más grandes).

De modo que el reto de promover las exportaciones en Colombia es inmenso.

Nuestra batería de instrumentos de política para la promoción de exportaciones se compone a grandes rasgos, así:

- **Servicios a los exportadores a través de ProColombia:** conceptualmente justificados como una intervención del gobierno en el mercado dirigida a subsanar fallas de información que aumentan los costos de exportar.
 - Atiende a exportadores de todos los tamaños y también a no exportadores.
- **Instrumentos financieros para exportadores a través de Bancóldex y Fiducóldex:** líneas de segundo piso en dólares para cerrar negocios de exportación y seguros de exportación.
- **Zonas francas permanentes y Zonas francas especiales:** Son esquemas bajo los que se reducen los costos de la regulación a algunos negocios particulares. Son un problema más complejo. No voy a hablar de ellas.

¿Qué podemos hacer mejor?

Mucho de lo que hacemos tiene por objeto compensar fallas de gobierno. En particular, falencias de las aduanas y la administración de impuestos.

- Colombia tiene que reducir los tiempos de trámite aduanero y de devoluciones de IVA **para todos los exportadores**.
 - Las figuras de CI, ALTEX y UAP en su forma actual, deben desaparecer en el mediano plazo.
- Colombia debe continuar ordenando el arancel. Una visión de política que busque el desarrollo de una oferta exportable con valor agregado tendría que transitar a la eliminación de los aranceles sobre los insumos.
 - Esto haría innecesario el Plan Vallejo en el mediano plazo.
- Entre tanto el gobierno debe explorar mecanismos para extender los que hoy son “tratamientos especiales” a todos los exportadores.

¿Qué podemos hacer mejor?

ProColombia tiene un presupuesto bajo y una amplia oferta de servicios cuyo impacto sobre la actividad exportadora no ha sido evaluado.

- Lo primero es recomendar que se evalúe.
- Esto aplica en general a todas las programas diseñados con el ánimo de afectar el comportamiento de productores o firmas en una dirección determinada para solucionar fallas de mercado, y es crítico en el caso de tareas como las que asume ProColombia frente a los exportadores, que desde el punto de vista conceptual resultan bien evaluadas. La evaluación es necesaria para identificar lo que funciona mejor y optimizar el gasto.

¿Qué podemos hacer mejor?

Hay direcciones en las que la actividad de ProColombia se puede ir ajustando, aún en ausencia de mediciones precisas del impacto de sus distintas modalidades de servicio a las exportaciones.

- De la experiencia internacional sabemos que las agencias de promoción de exportaciones que lo hacen mejor:
 - Dirigen actividades a sectores específicos en países específicos. (Ordenan su actividad. No disparan en todas direcciones).
 - Tienen presencia en otros países a través de personal muy calificado y especializado en los temas del comercio.
 - No se requieren sucursales. Esto puede lograrse a través de la creación de oficinas permanentes de comercio en las instalaciones de la representación diplomática, siempre que se asegure una pequeña planta permanente de personal de alto nivel.

¿Qué podemos hacer mejor?

Hay direcciones en las que la actividad de ProColombia se puede ir ajustando, aún en ausencia de mediciones precisas del impacto de sus distintas modalidades de servicio a las exportaciones.

- De la experiencia internacional sabemos que las agencias de promoción de exportaciones que lo hacen mejor:
 - Concentran su actividad en firmas que ya han exportado alguna vez.
 - Esto es distinto de lo que hace ProColombia, que dedica recursos y esfuerzo a apoyar a firmas no exportadoras.
 - Apoyan a las firmas desde el contacto inicial con el cliente hasta el establecimiento de una relación comercial permanente.
 - Esto es costoso pero resulta más costo-efectivo que otras formas aisladas de apoyo.

¿Qué podemos hacer mejor?

Hay direcciones en las que la actividad de ProColombia se puede ir ajustando, aún en ausencia de mediciones precisas del impacto de sus distintas modalidades de servicio a las exportaciones.

- La oferta de servicios de ProColombia debe acotarse y especializarse siguiendo ese modelo.
 - La idea es reconfigurar la oferta de servicios de la entidad para **atender más intensivamente y mejor a un menor número de usuarios.**

¿Qué podemos hacer mejor?

Incentivar una figura de intermediación comercial como la de las CI, que contribuya a solucionar los problemas de información y de coordinación que restringen el desarrollo exportador, tiene sentido como política pública cuando el mercado no la produce naturalmente.

- En la práctica, sin embargo, la manera en la que se han reglamentado las CI no garantiza que cumplan esta función. La figura es en esencia un mecanismo para eximir del pago del IVA sobre insumos a algunos exportadores permitiéndoles trasladar la exención a sus proveedores. (Los demás deben reclamar la devolución).
 - Una alta proporción de CI nacen de firmas exportadoras pre-existentes que –cuando pueden– cambian su razón social para acceder a este beneficio y evitarse el trámite que representa gestionar la devolución del IVA ante la DIAN.

¿Qué podemos hacer mejor?

La figura de la CI no es necesaria para trasladar la exención del IVA a las exportaciones a los proveedores locales que no comercializan directamente sus productos en los mercados internacionales o que producen insumos para las exportaciones.

- Se puede extender el beneficio a todo proveedor mediante un mecanismo de control *ex post* que obligue al exportador, al momento de realizar la declaración de exportación, a reportar a la DIAN el NIT del proveedor del producto de exportación (o del bien intermedio utilizado en la producción del producto que se exporta) y el número y valor de las facturas exentas.
- El proveedor, a su vez, al declarar ante la DIAN sus ingresos exentos de IVA presentaría a la DIAN el certificado que acredite como exento al exportador (similar a como trasladan actualmente la misma exención las multilaterales a sus contratistas).

¿Qué podemos hacer mejor?

Optimizar la figura de la CI para que cumpla efectivamente como instrumento de política pública para facilitar la inserción de los más pequeños a los mercados internacionales

- Habría que modificar el modo en que la figura está reglamentada.
- A la nueva CI tendría que exigírsele:
 - Que comercialice un porcentaje mínimo de productos de proveedores que no sean de su propiedad (80% del valor total?), y
 - Que agregue la producción de al menos 5 productores establecidos durante un período mínimo de tiempo en el mercado local (5 años?) con actividad *en el mismo sector* CIIU a 3 dígitos que hayan incursionado en los mercados internacionales sin haberse establecido en ellos o que tengan una oferta exportable y estén dispuestos a adaptar su producto según sea necesario para establecerse como exportadores.

¿Qué podemos hacer mejor?

Optimizar la figura de la CI para que cumpla efectivamente como instrumento de política pública para facilitar la inserción de los más pequeños a los mercados internacionales

- Esto llevaría a la supervivencia de un número pequeño de las “antiguas” CI. Ellas y las que se creen bajo las nuevas condiciones serían el objetivo de la política pública. (Habría que decidir si se mantiene el nombre del instrumento atado a la nueva figura).
- La propuesta es lanzar un programa de apoyo modelado tras el esquema de subsidios para la innovación a través de *vouchers de enlace* reconocido como buena práctica en Europa, el Reino Unido y Australia.

¿Qué podemos hacer mejor?

¿Cómo operan los esquema de *vouchers* para la innovación que podrían adaptarse para facilitar la efectividad de las “nuevas” CI?

- El esquema de *vouchers* para la innovación, se ha instrumentado con variantes, pero su esencia es la misma: *vouchers* para redimir en un período de tiempo dado, a través de una universidad o centro de investigación que apoye a la firma en la identificación de una solución a un problema concreto. La universidad o centro de investigación recibe el pago y la firma reporta lo que consigue con él.
- Los esquemas tienen un valor predefinido por voucher (del orden de 30,000 euros), una meta de número de beneficiarios y un monto de presupuesto anual asociado.

¿Qué podemos hacer mejor?

El programa de *vouchers* adaptado a la promoción de la actividad exportadora de las nuevas CI serviría para “comprar”, en cambio de soluciones de innovación, el acompañamiento de consultores con experticia en los mercados objetivo, que ayuden a estructurar la actividad de las comercializadoras.

- El gobierno pagaría directamente el costo de la asesoría al consultor y exigiría a la CI documentar su experiencia de internacionalización para que eventualmente pueda ser compartida por otros.
- Se definiría una asignación presupuestal que se adjudicaría en montos iguales (de 50,000 dólares por proyecto?), por orden de llegada, a los “conjuntos de firmas” que cumplan los requisitos predeterminados, hasta agotar los recursos disponibles.
- Lo ideal sería apoyar **un número pequeño de nuevas CI por este mecanismo, a manera de piloto**. Esto permitiría evaluar y ajustar el instrumento antes de escalarlo.

¿Qué podemos hacer mejor?

A las CI “optimizadas” puede dárseles, como incentivo, acceso prioritario a instrumentos financieros para exportadores.

- Se puede crear **una línea especial de crédito de segundo piso** de Bancóldex para extender crédito de corto plazo en pesos, dólares u otras monedas a las nuevas CI a través del sector financiero.
- Puede evaluarse la posibilidad de financiar un subsidio parcial a las primas de aseguramiento que deban adquirir las nuevas CI durante sus primeros dos años de actividad, para garantizar sus negocios de exportación.

Gracias!