

Funcionalidad de los cuadernos ATA dentro de las perspectivas del comercio exterior en Colombia*

Functionality the ATA notebooks within prospects of foreign trade in Colombia

Ana María Heredia Rodríguez**

Cristian David González Ramírez***

Recibido: 22/06/2016- Aceptado: 05/09/2016

Cómo citar este artículo: Heredia, A. y González, C. (2016). Funcionalidad de los cuadernos ATA dentro de las perspectivas del comercio exterior en Colombia. *Sinapsis* (8), 82- 98.

Resumen

El objetivo de la investigación es elaborar un manual de implementación de cuadernos ATA (Admisión Temporal) para las operaciones de comercio exterior en Colombia, como mecanismo dinamizador de los regímenes suspensivos de importación y exportación. La metodología llevada a cabo fue la revisión de la normatividad internacional y la normatividad interna en Colombia; posteriormente, la aplicación de encuestas para recolectar información de fuentes primarias, llevando así a realizar un análisis crítico del tema propuesto y concluyendo posteriormente que la normatividad aduanera en Colombia debe ser acorde a los convenios internacionales, y a su vez la perspectiva de competitividad en el entorno de la globalización no se puede limitar al desarrollo logístico e infraestructura vial, sino que requiere implementar en su totalidad el decreto 390 de 2016 (Estatuto Aduanero) y generar estrategias de facilitación de las operaciones comerciales internacionales, como los cuadernos ATA.

Palabras clave: Comercio Exterior, Política Comercial, Acuerdos sobre mercancías, Exportación/Importación, Arancel.

Abstract:

The objective of the research is to develop a guide deployment of notebooks ATA (Temporary Admission) for foreign trade operations in Colombia, as a driving mechanism suspensive procedures for import and export. The methodology used is the revision of

* Artículo derivado del proyecto de investigación: Implementación de los cuadernos ATA para las operaciones de Comercio exterior en Colombia, financiado por la Escuela de Administración y Mercadotecnia del Quindío – EAM. Grupo de investigación PIB (Prospective International Business).

** Administrador de Negocios con Énfasis en Negocios Internacionales, Maestrante en Relaciones Internacionales y Comercio Exterior y docente investigadora de la Escuela de Administración y Mercadotecnia del Quindío- EAM. Correo electrónico: aheredia@eam.edu.co

*** Administrador de Negocios Internacionales, estudiante de especialización en Gerencia de Proyectos, y docente investigador de la Escuela de Administración y Mercadotecnia del Quindío- EAM. Correo electrónico: cgonzalez@eam.edu.co

international standards and domestic legislation in Colombia; after this the application of surveys to collect information from primary sources, leading to a critical analysis of the proposed topic. As a result it is evident that the customs regulations in Colombia must be consistent with international conventions, and in turn the perspective of competitiveness in the context of globalization cannot be limited to logistics development and road infrastructure, but requires fully implement the decree 390 of 2016 (Customs Regulations) and develop strategies for facilitation of international trade, such as ATA notebooks.

Key Words: International Trade, Trade Policy, Commodity Agreements, Exports/imports.

Código JEL: A100

Introducción:

En Colombia, a mediados de la década de 1990 se ha venido hablando de globalización e integración económica, pues con la nueva constitución la ruta parecía estar clara, sin embargo, el camino estaría lleno de altibajos, pues llegar al mundo globalizado es tedioso y requiere la coordinación de las instituciones públicas y un esfuerzo adicional por parte de los privados para alcanzar un afianzamiento en los mercados internacionales, cabe resaltar que en nuestro país este paso fundamental no ha sido dado del todo, pues hay sectores donde aún se nota la falta de apoyo por parte del estado y por supuesto, la falta de interés por parte de los privados para lograr estándares mínimos de competitividad y así lograr empalmar en los mercados internacionales

La competitividad de Colombia en los mercados internacionales no puede estar supeditada al desarrollo de las vías 4G (Vías de cuarta generación), las cuales buscan la integración regional en aras del mejoramiento competitivo en cuanto a la reducción de costos y tiempos de transporte, el incremento de la inversión extranjera directa y el aumento de la calidad de vida de los colombianos, aunado al aumento de la competitividad de las empresas en los mercados internacionales (Diario Portafolio, 2015). El concepto de competitividad lo define (Krugman, 2014) como el incremento de la productividad, lo cual es directamente proporcional al incremento del bienestar de los ciudadanos, así; lo importante es el incremento de la productividad a nivel absoluto, mas no haciendo relación a otros países. A su vez para (Porter, 1990), la ventaja competitiva de las naciones depende de la capacidad de la industria para innovar y perfeccionarse, bajo las condiciones de libre mercado de bienes y servicios, que satisfacen el resto de los mercados internacionales. Así, la competitividad nacional se concentra en un proceso de mayor alcance al de la productividad.

Dentro del concepto de competitividad, Colombia ha desarrollado su política comercial enfocada en la OMC (Organización Mundial del Comercio), en el año 1967 bajo el mandato de Carlos Lleras Restrepo, se crea el decreto 444 de 1967 (Plan Vallejo); a través del cual se puede importar materia prima, insumos, partes, repuestos y bienes de capital con exención total o parcial de tributos aduaneros, con destino a ser transformado en Colombia y posteriormente exportado, y a su vez se crea el estado aduanero y control cambiario; en el año 1972 en la presidencia de Misael Pastrana Borrero se crea el CERT (Certificado de Reembolso Tributario) como incentivo en el pago de impuestos para los exportadores,

Virgilio Barco en 1982 promueve la aplicación de flexibilizaciones sobre los productos importados, teniendo un 80 % para libre importación, 5 % en prohibida importación y 15 % con licencia previa, a su vez la disminución arancelaria pasó de 80 % y 120 % a 5 % y 20 %. Finalmente en 1991 el presidente Cesar Gaviria reestructura el comercio exterior en Colombia, creando instituciones como MINCOMEX, BANCOLDEX, DIAN (Antes DIN y DAN)- (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales), se da potestad a los bancos para que actúen como IMC (Intermediario del Mercado Cambiario), y se establece la libre tenencia de divisas para los nacionales (Sectorial-Portal financiero, económico y empresarial, 2012).

En el año 1995 Colombia se hace miembro de la OMC, y para 1999 se crea el estatuto aduanero (Decreto 2685 de 1999), como norma que direccionaría las operaciones de comercio exterior en Colombia. Anterior a ello en 1993 el convenio de Estambul le da vía libre al uso de los cuadernos ATA para los países miembros, pero a la fecha Colombia no se ha incorporado a este convenio. En el año 2016 y tras 5 años de discusiones y plenarias entre los organismos reguladores de las operaciones de comercio exterior en Colombia; se aprueba y firma el decreto 390 del 7 de marzo de 2016, que fungirá como nuevo estatuto aduanero, y que es acorde a la normatividad internacional como el convenio de Kyoto y el convenio de Estambul, aunado a que entrará en vigencia total 6 meses después de la firma presidencial.

Contextualización

La historia de los cuadernos ATA en el mundo

Durante los últimos 30 años, la evolución del comercio exterior ha presentado pasos agigantados, pues con el uso de las TIC's la dinámica sobre este tipo de operaciones ha tomado una connotación diferente. A razón de lo dicho anteriormente, las organizaciones supranacionales se han visto en la necesidad de establecer parámetros que permitan el fácil acceso entre países, y es en 1990 cuando se firma el convenio de Estambul (Organización Mundial de Aduanas - OMA, 1990), sobre importación temporal de mercancías, este convenio fue adoptado por el Consejo de Cooperación Aduanera, hoy Organización Mundial de Aduanas y entró en vigencia el 27 de noviembre de 1993 cuyo objetivo es simplificar y armonizar los regímenes aduaneros suspensivos (Temporales) de importación y exportación mediante la estandarización de la documentación y agilizando las operaciones para reducir tiempos y costos. Como pasaporte de las mercancías, los cuadernos ATA se usan en los países miembros que hasta ahora son 72; y aplica para las mercancías destinadas a exposiciones, ferias, congresos, espectáculos artísticos, material profesional, mercancías importadas de manera temporal al país, y que sobre estas no ocurra ningún tipo de modificación. Cabe añadir que el organismo encargado de emitir los cuadernos ATA en cada país miembro del convenio de Estambul, es la cámara de comercio territorial designada para tal fin y que opera en compañía de la autoridad aduanera.

Ventajas del uso de los cuadernos ATA

Sin lugar a dudas son varias las ventajas que consigo trae la implementación de los cuadernos ATA según la cámara de comercio de España, además de las declaraciones aduaneras, hacen parte de la cotidianidad de las personas afirmando que: “Con frecuencia, por no decir siempre, recogemos nuestro equipaje en el aeropuerto y pasamos por debajo del letrero de “nada que declarar” sin ser conscientes que, con ese simple acto, estamos efectuando una declaración aduanera (Cámara de Comercio de España, 2016).

Los países signatarios del convenio cuentan con ventajas y beneficios como:

1. Simplificación de los procesos en aduana.
2. Reducción de costos documentarios.
3. Bajo coste de expedición.
4. Posibilidad de ser usados por el portador o dueño de la mercancía, sin necesidad de agentes aduaneros o intermediarios.
5. Amplio portafolio de mercancías que pueden ser amparadas por los cuadernos ATA.

Para Colombia, implementar los cuadernos puede disminuir los costos documentarios del comercio transfronterizo, porque tal y como lo demuestra el Doing Business 2015 y 2016 (Informe anual de competitividad emitido por el Banco Mundial) (Ver tabla 1); Colombia ocupa el puesto 110 entre las economías comparadas, con un valor en USD (Dólares Americanos) de 90 aplicables a los documentos necesarios para exportar, y USD 50 aplicables a los documentos necesarios para importar, lo que se consolida en que para cada operación de estas, el usuario aduanero del país deberá invertir dicha suma. Si los cuadernos ATA estuvieran implementados en el país, la inversión anual para operaciones de importación y exportación temporal oscilaría en unos USD 200, sin importar el valor de la mercancía.

Tabla 1. Análisis comparativo del comercio transfronterizo en Colombia

Indicador	Colombia	América Latina y el Caribe	OCDE
Comercio transfronterizo (Lugar)	110	-	-
DAF (Distancia a la frontera) 2016 (%)	62.83	-	
Documentos para exportar (numero)	4	6	4
Tiempo para exportar (días)	14	16	10
Costo de exportación (US\$ por contenedor)	2.355,0	1.299,1	1.080,3
Costo para exportar: Cumplimiento fronterizo (USD)	545	493	160
Costo para exportar: Cumplimiento documental (USD)	90	134	36
Documentos para importar (numero)	6	7	4

Tiempo para importar (días)	13	18,7	9,6
Costo de importación (US\$ por contenedor)	2.470,0	1.691,1	1.100,4
Costo para importar: Cumplimiento documental (USD)	50	128	25

Fuente: elaboración propia con base en Doing Business 2015 y 2016 Banco Mundial

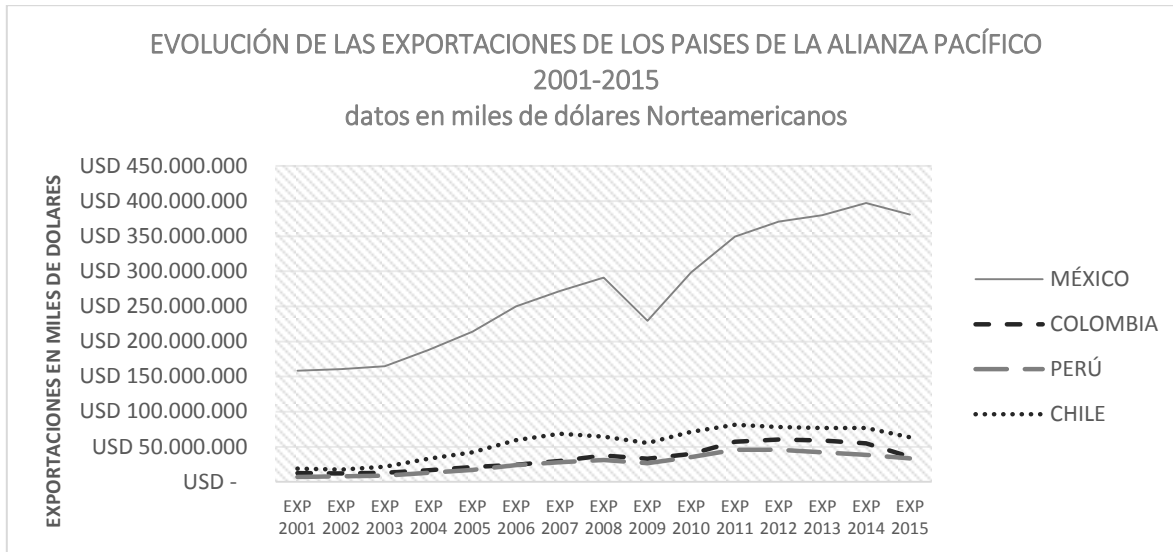
La disminución en costos y tiempos se refleja en el análisis realizado tomando como referencia la entrevista realizada a un empresario nacional, que cumple como usuario aduanero desde hace 30 años, y quien revela que para asistir a una feria internacional una única vez a Ciudad de México en el año 2014, debió pagar la suma de COP \$ 4.000.000 (Cuatro millones de pesos colombianos), solo por la maleta donde llevaba la mercancía para exhibición y muestra, en promedio el empresario asiste a 3 ferias anuales, esto es equivalente a COP \$ 12.000.000. Con la implementación del sistema ATA, la única inversión anual sería de USD 200, unos COP \$ 600.000. Reflejados en menor tiempo de procedimientos, y menores costos y a su vez mayor competitividad.

La implementación del cuaderno/carnet ATA hace parte de la liberalización de la economía colombiana, proceso en que el país se ha visto inmerso desde el año 1967. (Stiglitz, 1998), opinaba que existe un amplio consenso entre los economistas, con base en un rico conjunto de estudios, de que la liberalización del comercio genera a beneficios económicos significativos, año tras año el país demostró que se podía sostener en un mercado cambiante y exigente, pero a su vez con altos costos en cuanto al pago de impuestos, y una alta deficiencia logística procedimental. Situación que en la actualidad se busca aminorar con la entrada en vigencia del nuevo estatuto aduanero (Decreto 390 de 2016).

Evolución del comercio exterior en los países miembros de la Alianza Pacífico

Para generar una idea del impacto de la implementación de los cuadernos ATA, es necesario analizar la evolución del comercio exterior colombiano y compararlo con la evolución del mismo en los países miembros del acuerdo Alianza Pacífico (Ver Gráfico 1) que han implementado el sistema ATA para sus operaciones de regímenes suspensivos, como México y Chile.

Gráfico 1. Evolución de las exportaciones en los países miembros de Alianza Pacifico 2001-2015



Si bien Colombia ha ingresado al auge de la globalización, no ha dotado a su sector productivo de herramientas que le permitan estar a la par y ser competitivos en el mundo, pues según las cifras del WEF (Foro Económico Mundial) Colombia se encuentra en el puesto 61 de 141, en cuanto a competitividad (Foro Económico Mundial, 2015). Es importante mencionar que este escalafón mide diferentes pilares y uno de ellos tiene que ver con los costos y los tiempos para realizar operaciones de comercio exterior.

Con el fin de facilitar las operaciones de comercio exterior en Colombia, y ser más competitivo en el mercado mundial; el nuevo estatuto aduanero contempla reducción de tiempos operacionales y documentarios para las operaciones de importación y exportación en cada uno de sus regímenes, pero aún no se contempla la implementación de un sistema como el de los cuadernos ATA (Rojas, 2016), así lo menciona el señor Santiago Rojas, en una entrevista realizada en el marco del foro nacional de importadores ANALDEX 2016, que además de mejorar tiempos y costos operativos, también disminuye el pago de impuestos y gravámenes arancelarios. El estatuto aduanero colombiano contempla dentro de su estructura los regímenes de importación y exportación, dentro de estos se encuentran los suspensivos, mediante los cuales es posible la salida / ingreso de mercaderías destinadas a estar fuera del Territorio Aduanero Nacional (TAN) y regresar a él después de un tiempo determinado. Los bienes pueden ser objeto de participación en ferias, exhibiciones, o a su vez ser material profesional como por ejemplo cámaras fotográficas.

La mirada crítica a los parámetros del nuevo estatuto aduanero, ha permitido identificar el papel que tendrán los cuadernos ATA para las operaciones de comercio exterior en Colombia, en primera instancia la gestión del riesgo y el régimen sancionatorio harán que las empresas y sus operaciones de comercio exterior sean más confiables y seguras, a la vez que su operatividad estará acorde al convenio de KYOTO (DIAN, 2013), y por ende facilitara la incursión de Colombia en el convenio ATA del cual hacen parte más de 72

países. A ello se le suma la obligación aduanera en el marco de los acuerdos comerciales y la legislación internacional, lo que trae consigo una mayor claridad frente a los procesos de intermediación que establecía el decreto 2685 de 1999 (Anterior estatuto aduanero) y sus cerca de 169 modificaciones, así la facilitación de las operaciones de comercio exterior puede incrementar las exportaciones no tradicionales desde Colombia, y a su vez promover la participación en ferias internacionales. A continuación se puede ver la reforma que trae consigo el decreto 390:

Ilustración 1. Estrategias de Modernización de la Gestión Aduanera en Colombia



Países como México han incrementado sus exportaciones e importaciones temporales casi en un 50 % desde la entrada en vigencia de los cuadernos ATA en el año 2011, así lo reveló mediante entrevista personal el Licenciado Eduardo Ríos Jasso, encargado de promoción de cuaderno ATA en México. Con la implementación del cuaderno ATA en Colombia se pretende generar una dinámica activa y creciente de las operaciones comerciales internacionales, aunque la norma próxima a entrar en vigencia total contempla en su sección dos, artículos 248, 252, 253 y 259, una suspensión temporal de derechos e impuestos de importación para los regímenes suspensivos (temporales), no es clara en cuanto a la exoneración de los mismos para las operaciones temporales de algunos bienes y para participación en actividades especiales como ferias, exhibiciones y exposiciones, es allí donde el cuaderno ATA tendrá las oportunidades de funcionamiento exitoso.

Es importante tener en cuenta que la puesta en marcha de este documento facilitador en el país, requiere de voluntades público privadas, por su parte el gobierno nacional debe querer implementar los cuadernos ATA para facilitar las operaciones comerciales bajo el régimen suspensivo, aunado a que las cámara de comercio del país deben involucrarse en el proceso, pues son ellas quienes alrededor del mundo operan la figura ATA, las entidades privadas

también tienen un papel fundamental, pues las empresas deben querer usar el carnet, a la vez que deben garantizar la transparencia en sus operaciones para que puedan ser confiables a nivel mundial, aunado al poder de los gremios del país como ANALDEX (Asociación Nacional de Comercio Exterior) y ANDI (Asociación Nacional de Industriales), quienes aportarían de manera importante en la promoción y uso de los cuadernos ATA, pues sus asociados en su gran mayoría son usuarios aduaneros.

De esta manera queda claro que Colombia depende en su gran mayoría de las exportaciones tradicionales, pero que a su vez las exportaciones no tradicionales están creciendo, asociado a ello la nueva normatividad de comercio exterior facilitará las operaciones en el país y aunque esta no contemple los cuadernos ATA como medida de apoyo a los usuarios aduaneros, su implementación y uso traería consigo grandes ventajas operativas y de facilitación para las empresas en su proceso de internacionalización. Expresa (Molina, 2016), que La armonización de las reglas de origen, al igual que la aplicación de medidas de facilitación del comercio, son algunas de las ventajas de los nuevos Acuerdos Comerciales como la Alianza del Pacífico y el TPP (Trans Pacífico). De esta forma se estandarizan y armonizan las operaciones entre países y regiones, reduciendo los costos asociados al comercio.

Metodología

El presente estudio se enfoca en la elaboración de un manual de creación, uso y aplicación de los cuadernos ATA para las operaciones de comercio exterior en Colombia, acompañado de un análisis comparativo de las exportaciones colombianas desde el año 2001 hasta el año 2015 frente a las exportaciones en el mismo tiempo de los países miembros del acuerdo Alianza Pacífico. Se trata de un estudio inductivo, cabe aclarar que en este texto se muestran los resultados preliminares del análisis realizado, por lo tanto no se presenta análisis estadístico.

La población objeto del estudio fueron las empresas que cumplen como usuarios aduaneros en Colombia, que tomando como referencia la encuesta aplicada por la revista Dinero, con la población de 731 empresas dedicadas a las operaciones de comercio exterior, de las cuales por medio de un muestreo aleatorio simple se tomaron 67 para la aplicación de la encuesta. La metodología aplicada es cualitativa con un enfoque inductivo, que permite analizar la tendencia de las operaciones de comercio exterior en Colombia, bajo regímenes suspensivos de importación y exportación. Y a su vez analizar la evolución de las exportaciones de los países miembros del acuerdo Alianza Pacífico entre los años 2001 y 2015.

La información se recolecta a través de encuestas direccionadas a los gremios como ANALDEX y a sus empresas afiliadas, así como a la ANDI y a PROCOLOMBIA Eje cafetero, el cuestionario se compone de 2 módulos, uno enfocado en los datos básicos de la empresa y otro en la información concerniente a las operaciones aduaneras. Para conocer el tamaño de la muestra estadística para poblaciones finitas como es el caso de esta

investigación, se aplica la fórmula tamaño de población, la cual exponen Durán y Vélez (2003), Murray y Larry (2005), esta se presenta a continuación:

$$n = \frac{Z^2 * p * q * N}{(E^2 * (N-1) + Z^2 * p * q)}$$

Z= Nivel de confianza

p= Proporción en que se encuentra el parámetro

E= Error estimado

N= Tamaño de la población

q= Error esperado

Tomando como referencia la encuesta aplicada por la revista Dinero, con la población de 731 empresas dedicadas a las operaciones de comercio exterior, se tiene una muestra de 67 usuarios aduaneros de importación y exportación.

$$n = \frac{(1.96^2 * 0.95 * 0.5 * 731)}{(0.05^2 * (731-1) + 1.96^2 * 0.5 * 0.95)}$$

$$n = 67$$

Resultados

Los resultados que se presentan son provisionales, y hacen énfasis a la información obtenida de las encuestas aplicadas:

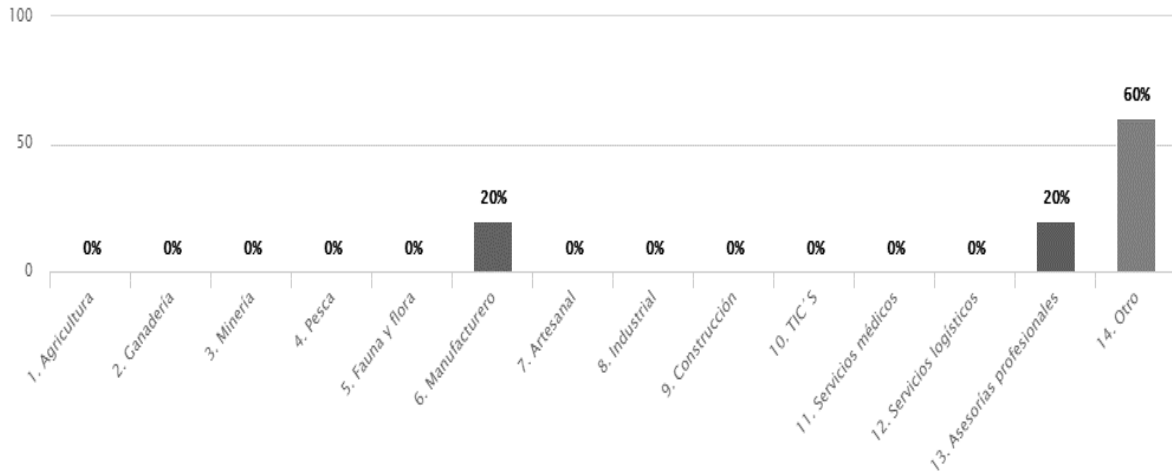
Pertenencia a algún gremio en Colombia:

Gráfico 2. Pertenencia a algún gremio en Colombia



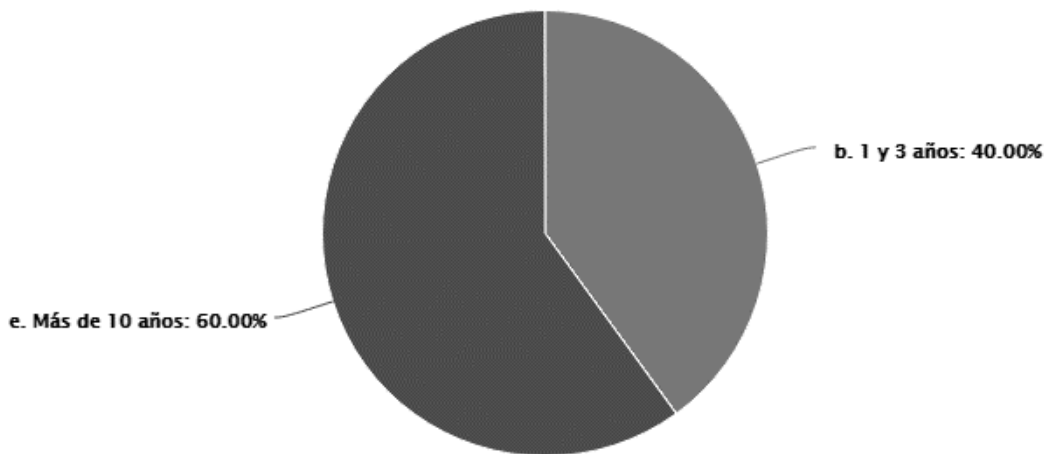
La grafica 3, demuestra que el 50 % de los usuarios aduaneros pertenece a algún gremio en el país, entre los que se destaca ANALDEX y la ANDI.

Gráfico 3. Sector de la economía al que pertenecen las empresas



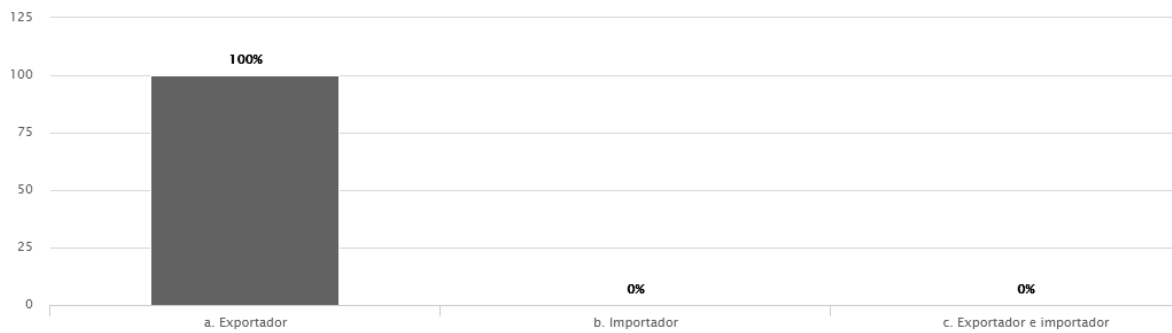
En la gráfica 4, se puede observar que los sectores a los que pertenecen los usuarios aduaneros en Colombia, se dividen en un 20 % para el manufacturero, 20 % para los servicios de asesoría profesional y una concentración mayor del 60 % para otros, entre los que se destacan las empresas de servicios de intermediación aduanera.

Gráfico 4. Tiempo de creación de la empresa como usuario aduanero



El grafico 5 demuestra que el 60 % de los usuarios aduaneros en Colombia, tiene más de 10 años en el mercado, y que el 40 % tienen entre 1 y 3 años de permanencia en el mismo.

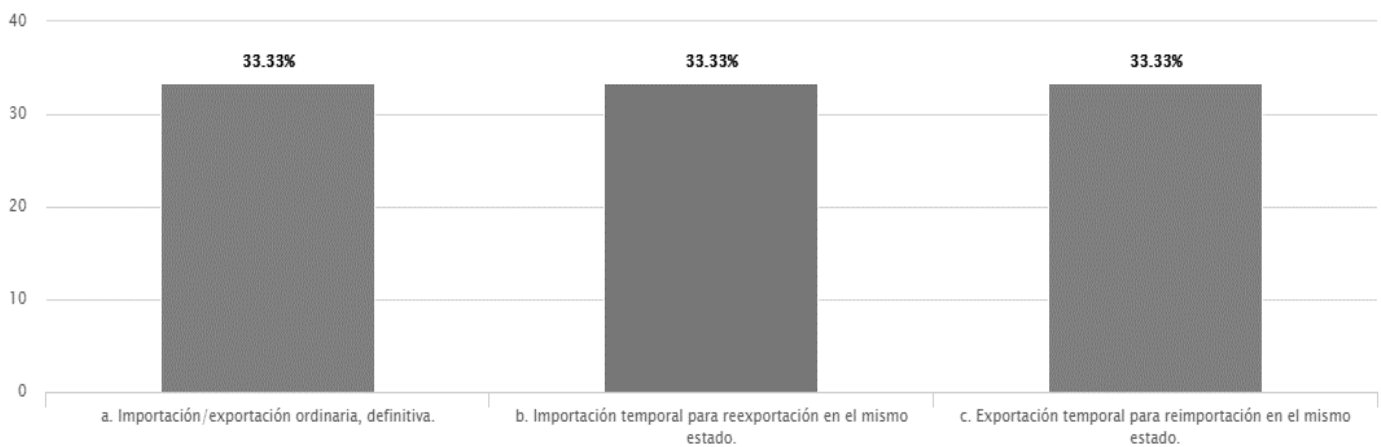
Gráfico 5. Tipo de usuario aduanero



Fuente: Los autores, con datos recolectados en E-Encuesta.com

El gráfico 6, permite concluir que los cuadernos ATA tendrían una alta usabilidad para las exportaciones bajo regímenes suspensivos, pues el 100 % de los encuestados es usuario aduanero exportador.

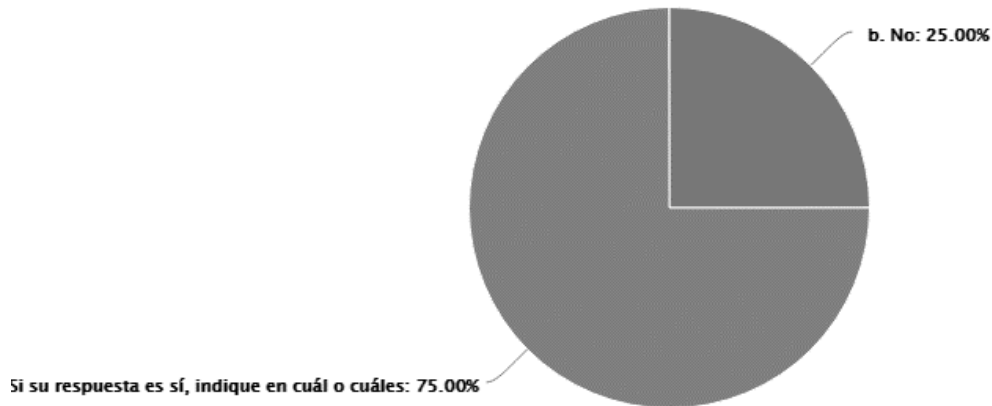
Gráfico 6. Tipo de operación aduanera



Fuente: Los autores, con datos recolectados en E-Encuesta.com

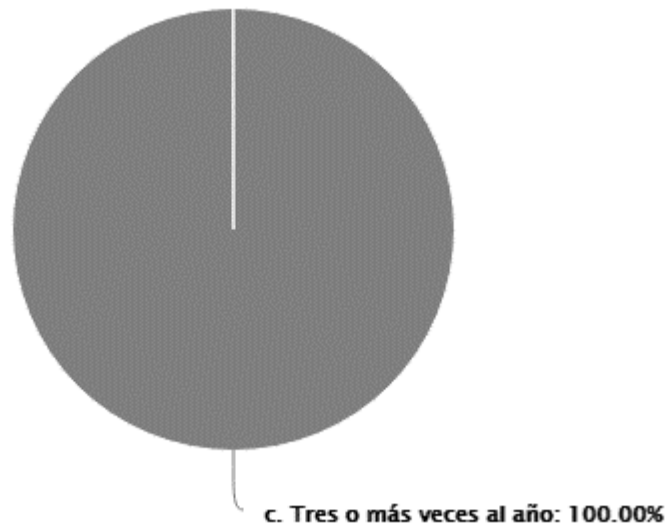
Las operaciones aduaneras de exportación bajo régimen suspensivo, régimen de consumo y reimportación, tienen igual cantidad de participación entre las empresas encuestadas.

Gráfico 7. Participación en ferias y exhibiciones internacionales



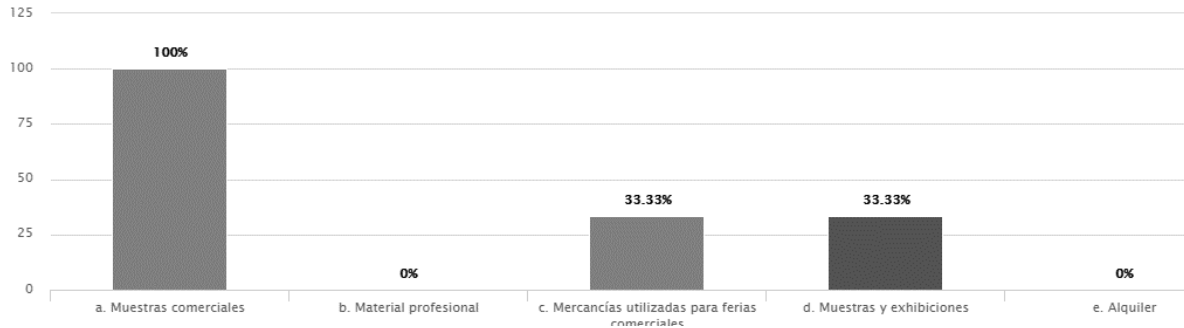
El 75 % de los usuarios aduaneros encuestados, participa en ferias internacionales y exhibiciones, lo que haría propicio el uso de los cuadernos ATA para facilitar las operaciones.

Gráfico 8. Periodicidad de participación en ferias y exhibiciones



Los usuarios aduaneros que participan en ferias y exhibiciones lo hacen tres veces o más en un año, lo que indica que al implementar cuadernos ATA, los costos logísticos, operacionales y documentales disminuirían de manera considerable.

Gráfico 9. Finalidad de las mercancías sometidas a régimen suspensivo



En su gran mayoría las mercancías que salen del país, para participar en ferias y exhibiciones, son destinadas a muestras comerciales. Al procesar y analizar la información representada de manera gráfica, y extraída de las fuentes primarias de información (Usuarios Aduaneros), queda demostrado que los cuadernos ATA cumplen una función importante dentro de las perspectivas de comercio exterior del país, las cuales se enfocan en la gestión del riesgo (DIAN, 2016), y la generación de confianza que viene dada desde los usuarios aduaneros hacia la autoridad aduanera como la DIAN y la POLFA (Policía Fiscal Aduanera), integrado a los esfuerzos gubernamentales que desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y PROCOLOMBIA, enfocados en impulsar las exportaciones con valor agregado y promocionar las empresas con potencial exportador en otros mercados.

Discusión

Dentro de los antecedentes temáticos, se encuentra el informe presentado por ASOCOLDA (Asociación Colombiana de Agentes de Aduana y Asesores en Comercio Internacional) en el año 1998, titulado “La internacionalización aduanera: dimensiones colombiana, andina y latinoamericana”. La visión alternativa planteada por la asociación antes mencionada, destaca la opinión adversa de la DIAN, durante la administración Ayala, a la vinculación del país al convenio ATA. “La Aduana Nacional estaba ausente de un ente con vida propia: el mundo aduanero internacional. Se buscó la inserción directa en dicho medio y se diseñó un modelo denominado “La internacionalización de la Aduana” (Camacho, 1998).

La DIAN en su momento responde a las pretensiones de ASOCOLDA, dando a entender que si bien el convenio de ESTAMBUL trae beneficios como la adhesión de Colombia a los cuadernos ATA, se concluyó que no era el momento apto para la adopción de este sistema en el país, por razones como:

La falta de claridad en cuanto a la finalización de los regímenes temporales de importación y exportación, la clara efectividad de las garantías y del régimen sancionatorio, en ese momento no había ningún país latinoamericano adherido, y solo eran 58 países miembros (Camacho, 1998).

Esta última afirmación demuestra que a la fecha si Colombia quiere ser competitivo en el mercado global, y estar acorde a los convenios internacionales; deberá adherirse al convenio de Estambul e implementar el sistema de cuadernos ATA

Otra de las aseveraciones realizadas, estaba encaminada a que en su momento la normatividad aduanera era amplia y práctica, en cuanto a importaciones temporales, e

implementar el carnet ATA se consideraba un esfuerzo innecesario. Desde el año 1999 con el decreto 2685, y sus modificaciones, el sistema aduanero en Colombia pretende ser dinámico, efectivo y competitivo; situación que se ratifica con el decreto 390 de 2016, y mediante el cual se puede prospectar un funcionamiento efectivo del sistema ATA en caso de ser implementado en el país. Finalmente, la DIAN describe que el impacto que traería consigo la implementación de este sistema en el país, sería devastador a nivel fiscal, pues el uso del cuaderno evitaría la aplicación de multas y el pago de impuestos para los usuarios aduaneros. Actualmente la carga impositiva para las operaciones de comercio exterior en el país, ha disminuido, asociado al sistema de gestión del riesgo que evitaría el exceso de multas a los usuarios aduaneros, demostrando total viabilidad para la implementación del carnet ATA en Colombia.

Conclusiones

La implementación de cuadernos ATA en los países latinoamericanos miembros del acuerdo Alianza Pacífico, ha incrementado las exportaciones de estos es aproximadamente un 50 %, situación que Colombia aun no experimenta por no ser miembro del sistema. Durante los primeros 100 días de funcionamiento del nuevo estatuto aduanero, se ha demostrado que Colombia puede ser más competitivo en el mercado internacional, pero que es necesario sumar esfuerzos políticos y empresariales, para estar a la par de las exigencias de la globalización.

Uno de las limitantes para la implementación de los cuadernos ATA es el déficit fiscal, que para el 2016 se proyecta en COP 30.5 Billones (Diario el Colombiano, 2016), un 3.6 % del PIB (Producto Interno Bruto), y la implementación del sistema derivado del acuerdo de Estambul, hace que el pago de impuestos provenientes de los regímenes aduaneros suspensivos de importación y exportación, sean mínimos; lo cual no aportaría a la disminución del déficit antes mencionado. El sistema ATA promete un futuro alentador para los usuarios aduaneros de regímenes suspensivos de importación y exportación, al pasar de una inversión promedio de COP 12.000.0000 por participar en tres ferias o exhibiciones al año, a una inversión anual de COP 600.000 por usar durante un año los cuadernos ATA, sin importar la cantidad de ferias a la que se asista, siempre y cuando sea a países miembros del convenio de Estambul y que hallan implementado el pasaporte de las mercancías.

En el marco del acuerdo Alianza Pacífico, Colombia tiene unas perspectivas de crecimiento en el corto, mediano y largo plazo; encaminadas al crecimiento de sus exportaciones, tal y como lo expresa el portal web oficial del acuerdo: (Alianza Pacífico, 2016) “Por su estabilidad y destacado crecimiento, Colombia se ha posicionado como uno de los países con mayor estabilidad económica en la región. En los últimos seis años ha crecido en promedio por encima de 4%, lo cual, aunado a un ambiente de negocios propicio, talento humano calificado, incentivos y la calidad de vida, la convierten en un excelente lugar para invertir. Actualmente Colombia cuenta con 13 acuerdos comerciales vigentes que le permiten tener acceso preferencial a cerca de 1.500 millones de consumidores en importantes mercados”.

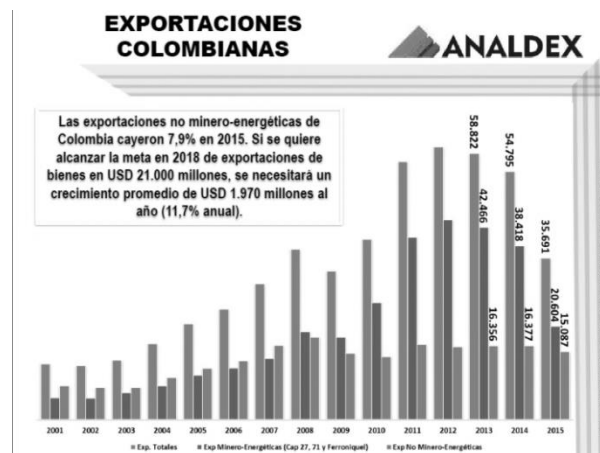
Dado lo anterior se puede concluir que la adhesión de Colombia al convenio de Estambul y su posterior implementación del sistema ATA, promovería e incrementaría las exportaciones del país, sumado a un incremento en la participación en ferias y exhibiciones, por parte de los empresarios. Situación que hoy se encuentra en manos de PROCOLOMBIA (ProColombia, 2016) “La promoción de las exportaciones no tradicionales en mercados con potencial, la atracción de inversión extranjera directa en Colombia y el posicionamiento del país como destino turístico de talla mundial, son los principales ejes en los que centra su trabajo”.

En 1998, ASOCOLDA cuestiona los lineamientos de la DIAN y su postura frente a la implementación del sistema ATA en Colombia, ya que respecto a ello la respuesta en su momento fue negativa, pero actualmente y con la emisión del decreto 390 de 2016, la perspectiva de implementación y adhesión al sistema; puede ser viable, teniendo en cuenta que la suma de voluntades de los sectores públicos y privados, conocidas como las APP (Alianzas Público Privadas) se vienen dando de manera favorable.

Tal y como lo mencionaba el vicepresidente de asuntos técnicos de ANALDEX, el Dr. Diego Rengifo, en el marco del VII foro regional IMPO/EXPO (Rengifo, 2016), en la ponencia “El color de la regulación aduanera”, es fácil importar o exportar en Colombia: “En la medida de lo posible, el desaduanamiento de las mercancías se hará dentro de las 48 horas siguientes a la fecha de llegada al territorio aduanero nacional. Con miras a reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades aduaneras de importación, se adoptarán y aplicarán medidas que conduzcan al rápido desaduanamiento de las mercancías percederas y a las que ingresen en calidad de envíos de socorro o auxilio para afectados por desastres, calamidad pública o emergencia o para atender las necesidades de recuperación, rehabilitación y reconstrucción por el impacto de estos eventos (art. 182 y art 331).

La aseveración anterior permite concluir que la implementación de los cuadernos ATA en Colombia, es una iniciativa que de manera positiva impacta la nueva regulación aduanera en el país, destacando el impacto positivo que trae sobre la competitividad de las operaciones de comercio exterior en Colombia. Cabe mencionar que la meta en exportaciones para el año 2018, está en USD 21.000 Millones, para ANALDEX (Ver gráfico 10), el crecimiento promedio deberá estar en USD 1.970 millones al año (ANALDEX Regional Sur Occidente, 2016). Cifra que puede alcanzarse con la adhesión al convenio de Estambul.

Ilustración 2. Exportaciones colombianas



Fuente: ANALDEX

Finalmente queda a disposición de los interesados en el tema, tomar iniciativas para la realización de nuevos estudios referentes al impacto económico que tendría la implementación de los cuadernos ATA en Colombia, a su vez estudiar la viabilidad financiera, técnica y jurídica que traería consigo una eventual implementación del pasaporte ATA acorde con los requerimientos establecidos y sugeridos por el equipo investigativo y alineados con las reglas que regulan el comercio exterior a nivel nacional e internacional

Referencias bibliográficas

- Alianza Pacifico. (22 de Junio de 2016). *alianzapacifico.net*. Recueprado de <https://alianzapacifico.net/paises/>
- ANALDEX Regional Sur Occidente. (15 de Junio de 2016). VII FORO REGIONAL IMPO/EXPO 2016. Cali, Valle del Cauca, Colombia.
- Camacho, G. F. (1998). *La internacionalización aduanera*. Santa Fe de Bogotá: ASOCOLDA.
- Cámara de Comercio de España. (27 de 04 de 2016). <http://www.camara.es/>. Obtenido de <http://www.camara.es/blog/comercio-externo/cuadernos-ata-que-son-y-que-ventajas-tienen>
- DIAN. (02 de 26 de 2013). <http://www.dian.gov.co/>. Recuperado de http://www.dian.gov.co/descargas/operador/documentos/Convenio_de_Kyoto.pdf
- DIAN. (07 de 03 de 2016). <http://www.dian.gov.co/>. Recuperado de http://www.dian.gov.co/descargas/EscritosComunicados/2016/17_Comunicado_de_prensa_07032016.pdf

- Diario el Colombiano. (01 de Enero de 2016). <http://www.elcolombiano.com/>. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/negocios/economia/deficit-fiscal-para-2016-sera-de-30-5-billones-de-pesos-minhacienda-HE3644966>
- Diario Portafolio. (23 de 06 de 2015). Con los proyectos 4G, Colombia será más competitiva. Santa Fe de Bogotá, Cundinamarca.
- Foro Económico Mundial. (30 de 11 de 2015). <http://reports.weforum.org/>. Recuperado de <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/>
- Krugman, P. (29 de 01 de 2014). Krugman, Porter y competitividad: a propósito de la visita de Paul Krugman al Perú. (C. Aguirre, Entrevistador)
- Ministerio de Comercio. (2008). *Informe Exportaciones Colombianas*. Bogotá: Ministerio de Comercio
- Molina, J. D. (15 de junio de 2016). Foro Regional Impo/Expo. Cali, Valle del Cauca, Colombia.
- Organización Mundial de Aduanas - OMA. (26 de 06 de 1990). <http://www.wcoomd.org>. Recuperado de <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~media/2D53E23AA1A64EF68B9AC708C6281DC8.ashx>
- Porter, M. E. (1990). *La ventaja competitiva de las naciones*. Boston: Harvar Business Review.
- ProColombia. (2016). Inicio. <http://www.procolombia.co/>. Recuperado de <http://www.procolombia.co/procolombia/que-es-procolombia>
- Rengifo, D. (2016). *El color de la regulación aduanera*. Cali: ANALDEX.
- Rojas, S. (Octubre de 2015). www.larepublica.co. Obtenido de Diario la República.
- Sectorial-Portal financiero, económico y empresarial. (24 de 05 de 2012). www.sectorial.co. Recuperado de <https://www.sectorial.co/articulos-especiales/item/50454-la-historia-del-comercio-exterior-en-colombia>
- Stiglitz, J. (17 de Marzo de 1998). www.bancomundial.org. Recuperado de <http://people.ds.cam.ac.uk/mb65/library/stiglitz-1998.pdf>