

**DIAGNOSTICO DE LOS EFECTOS DEL CONTROL IMPLEMENTADO POR
PARTE DE LA DIRECCIÓN SECCIONAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS DE
IPIALES A LAS IMPORTACIONES DE ACEITE CRUDO DE PALMA EN EL AÑO
2010**

DIANA CAROLINA VALLEJO CABRERA

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
COMERCIO INTERNACIONAL Y MERCADEO
SAN JUAN DE PASTO
2011**

**DIAGNOSTICO DE LOS EFECTOS DEL CONTROL IMPLEMENTADO POR
PARTE DE LA DIRECCIÓN SECCIONAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS DE
IPIALES A LAS IMPORTACIONES DE ACEITE CRUDO DE PALMA EN EL AÑO
2010**

DIANA CAROLINA VALLEJO CABRERA

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de
Profesional en Comercio Internacional y Mercadeo**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
COMERCIO INTERNACIONAL Y MERCADEO
SAN JUAN DE PASTO
2011**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas y conclusiones aportadas en el siguiente trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.

Artículo 1^{ro} del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

Firma del Presidente de tesis

Firma del jurado

Firma del jurado

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	14
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	15
1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	16
1.1.2 Sistematización del Problema	16
1.2 FORMULACION DE OBJETIVOS	17
1.2.1 Objetivo General.	17
1.2.2 Objetivos Específicos.	17
1.3 JUSTIFICACION	17
2. MARCO DE REFERENCIA	19
2.1 MARCO HISTORICO	19
2.2 MARCO GEOGRAFICO	20
2.3 MARCO SOCIOECONOMICO	21
2.4 MARCO INSTITUCIONAL	22
2.5 MARCO CONCEPTUAL.....	25
2.6 MARCO LEGAL.....	27
3. COBERTURA DEL ESTUDIO	31
3.1 TEMPORAL.....	31
3.2 ESPACIAL.....	31
4. ASPECTOS METODOLOGICOS	32
4.1. LINEA DE INVESTIGACION	32
4.1.1 Sublinea de Investigacion.....	32
4.2 TIPO DE ESTUDIO	32
4.3 METODO DE INVESTIGACION.....	32
4.4 DISEÑO METODOLÓGICO	32
4.4.1 Técnicas para la recolección y análisis de la información.	32
4.4.2 Técnicas e instrumentos para el análisis de la información.	33

5.	CONTROLES REALIZADOS POR LA DIRECCION SECCIONAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS DE IPIALES FRENTE A LAS IMPORTACIONES DE ACEITE CRUDO DE PALMA EN EL AÑO 2010	34
5.1.	PROCESO DE IMPORTACIÓN	35
5.1.1.	Llegada de la mercancía al territorio nacional	35
5.1.2.	Presentacion de la mercancía en lugar de arribo	35
5.1.3.	Ingreso a depósito.	36
5.1.4.	Solicitud de levante.	37
5.1.5.	Selectividad.	38
5.1.6.	Nacionalización.	38
5.2	CONTROL PREVIO	39
5.2.1.	Reconocimiento de Carga.	39
5.2.2.	Inspeccion Aduanera.	40
5.2.2.1.	Inspeccion Documetal.	40
5.2.2.2	Inspeccion Fisica.	40
5.3	CONTROL POSTERIOR.....	43
5.3.1.	Inspeccion Fisica.....	43
5.3.2.	Valoracion Aduanera	43
5.3.2.1.	Liquidaciones oficiales de corrección	44
5.3.2.2.	Liquidaciones oficiales de revisión de valor.....	44
5.3.2.3	Se aplican los siguientes métodos de valoración.	44
5.3.3.	VISITAS TAC	48
6.	GESTIÓN REALIZADA POR LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CULTIVO DE PALMA Y LA DIRECCIÓN SECCIONAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS DE IPIALES FRENTE A LA SUBFACTURACIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE ACEITE CRUDO DE PALMA EN EL AÑO 2010 ...	50
6.1	MESAS DE TRABAJO REGIONAL DE COMITÉ DE LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO DE PRODUCTOS DEL SECTOR AGROPECUARIO. ...	54
7.	EFFECTOS QUE HAN CAUSADO LOS CONTROLES IMPLEMENTADOS POR PARTE DE LA DIRECCIÓN SECCIONAL DE IMPUESTOS Y	

	ADUANAS DE IPIALES FRENTE A LAS IMPORTACIONES DE ACEITE CRUDO DE PALMA EN EL AÑO 2010	65
8.	CONCLUSIONES.....	84
9.	RECOMENDACIONES	87
	BIBLIOGRAFIA	89
	NETGRAFIA.....	90
	ANEXOS	91

LISTA DE GRAFICAS

	Pág.
Grafica 1: Colombia. Importaciones de aceite crudo de palma año 2010.....	67
Grafica 2: Colombia. Consumo por industrias de aceite crudo de palma año 2010	71
Grafica 3: Colombia y Ecuador. Producción de aceite crudo de palma año 2010	73
Grafica 4: Colombia. Producción e importaciones de aceite crudo de palma año 2010	74
Grafica 5: Precios de Colombia, de Ecuador e Internacionales de aceite crudo de palma año 2010.....	76
Grafica 6: Tasa de cambio y oferta nacional del aceite crudo de palma, año 2010.	78
Grafica 7: Colombia. Importaciones y precios de aceite crudo de palma en el año 2010.	79
Grafica 8: Comparación de precios de referencia y precios declarados en las importaciones de aceite crudo de palma año 2010	80

LISTA DE IMAGENES

	Pág.
Imagen 1: Tanquero conteniendo aceite crudo de palma, llegando a territorio nacional	35
Imagen 3: Tanquero conteniendo aceite crudo de palma en depósito habilitado.	36
Imagen 4: Funcionario inspector de la División de Gestión de Operación Aduanera de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiiales realizando inspección documental.	40
Imagen 5: Tanquero conteniendo aceite crudo de palma.	41
Imagen 6: Muestra del aceite crudo de palma.....	41
Imagen 7. Funcionarias de la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiiales realizando estudios de valor.....	43
Imagen 8: Funcionarios de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiiales en las mesas de trabajo regional de comité de lucha contra el contrabando de productos del sector agropecuario.....	54

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1: Control posterior año 2009.....	47
Tabla 2: Control posterior año 2010.....	48
Tabla 3: Colombia. Importaciones en tonelada de aceite crudo de palma año 2010	66
Tabla 4: Colombia. Producción de aceite crudo de palma en el año 2010	69
Tabla 5: Ecuador. Producción de aceite crudo de palma año 2010.....	73
Tabla 6: Colombia. Precios de referencia aceite crudo de palma año 2010	75
Tabla 7: Precios de Ecuador e Internacionales de aceite crudo de palma año 2010.....	76
Tabla 8: Tasa de cambio año 2010.....	77
Tabla 9: Precios declarados en las importaciones de aceite crudo de palma año 2010	80
Tabla 10: Recaudo control posterior año 2010	83

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
ANEXO 1. ENTREVISTA	92
ANEXO 2. ENTREVISTA 2.	93

RESUMEN

En el presente trabajo se identifica los controles a las importaciones de aceite crudo de palma implementados por parte de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales, con el fin de determinar el impacto de dichos controles y mitigar los riesgos que conlleva las controversias de valor, por pagar menos tributos declarados por debajo del precio real de dicho producto.

ABSTRACT

In this paper identifies the controls on imports of crude palm oil implemented by the Directorate of Taxes and Customs Enforcement branch of Ipiales, in order to determine the impact of such controls and mitigate the risks involved in value disputes , by paying less taxes under the price declared by the actual product.

INTRODUCCION

La palma se ha convertido en la principal fuente de aceite vegetal en el mundo, incrementando así sus áreas de cultivo debido a una gran demanda atribuida a su precio, usos, y características propias que hacen que la tendencia de su comercialización incremente, siendo Colombia el primer exportador de aceite crudo de palma, seguido por Ecuador y Honduras.

El mercado de aceite crudo de palma es muy competitivo y controlado por grandes productores, las importaciones de dicho producto han continuado en constante aumento, en su gran mayoría provenientes del Ecuador. Es importante tener en cuenta que algunos importadores tratan de evadir los impuestos establecidos por la ley, valiéndose del contrabando abierto, contrabando técnico, subfacturación o sobrefacturación, en el caso de las importaciones de aceite crudo de palma, responde a un fenómeno de subfacturación y comercio informal que entra al país por la frontera de Ipiales.

En el presente trabajo se identifica los controles a las importaciones de aceite crudo de palma implementados por parte de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales, con el fin de determinar el impacto de dichos controles y mitigar los riesgos que conlleva las controversias de valor, por pagar menos tributos declarados por debajo del precio real de dicho producto.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde comienzos de la frontera Colombo Ecuatoriana, en su inicio de intercambio entre comunidades indígenas, y pasando por diferentes épocas como la época de la conquista y la época de la colonia entre otras, la frontera se convierte en una zona de confluencia multiétnica, que se extiende en el actual territorio del departamento de Nariño en donde el carácter mercantil se afianza cada vez más como economías complementarias entre países, pues la existencia de diversos productos hacen que exista mayor dinámica en el comercio.

Una vez reglamentado el límite entre países como zona de integración fronteriza, la Comunidad Andina da el primer paso hacia el fortalecimiento de un mercado común en pro de garantizar el mejoramiento en las condiciones de desarrollo empresarial e industrial, de esta manera, con el propósito de impulsar la internacionalización de las economías para lograr un ritmo creciente y sostenido de desarrollo, impulsar la modernización y la eficiencia de la producción, mejorar competitivamente y satisfacer adecuadamente las necesidades del consumidor, día a día se hacen presentes exportaciones e importaciones que transitan por la zona fronteriza Colombo Ecuatoriana.

Uno de los muchos productos importados es el aceite y la grasa, cuyo comportamiento es muy diverso y volátil, a excepción del aceite crudo de palma, cuyas importaciones continúan subiendo debido a la gran demanda y factores diferenciadores entre países como el precio en el coste de producción y la calidad del producto.

El aceite crudo de palma reemplaza a otros aceites para propósitos alimentarios principalmente debido a los precios bajos comparados con otros aceites, es preferido porque no necesita pasar por la hidrogenación, proceso que busca eliminar las denominadas grasas trans, y por sus múltiples usos: sin ser refinado, como alimento valioso rico en vitamina A, y utilizado en la industria de agrocombustibles y luego de ser refinado utilizado en la industria agroalimentaria.

Actualmente, las importaciones de aceite de palma en su gran mayoría provienen del Ecuador, las cuales han continuado creciendo debido a una posible subfacturación y comercio informal que entra al país por la frontera de Ipiales; Las controversias de valor en las importaciones de dicho producto se refleja en grandes problemas, a partir de declarar un valor menor al precio real.

Por tal razón, la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales con el fin de disminuir la evasión de impuestos, y mejorar el cumplimiento tributario en su correcta recaudación, implementa ciertos controles a las importaciones de aceite crudo de palma contando con la integridad de procesos, soporte tecnológico

integral y permanentemente actualizado, y equipo de empleados públicos comprometidos y con sentido del servicio.

De esta manera, el ingreso de aceite crudo de palma a un precio muy por debajo del real, da paso a que se realice este estudio con el fin de conocer los controles a las importaciones del mencionado producto por parte de la Dirección seccional, y los efectos que la implementación de estos han causado tanto en producción de aceite como en el recaudo de impuestos, identificando de igual forma la gestión realizada por la Federación Nacional de Cultivo de Palma – FEDEPALMA, en pro de proteger la industria Nacional, logrando así un diagnostico de la situación actual que permita tener mayor seguimiento de la efectividad de los controles implementados, direccionados a la no evasión de impuestos y hacia un comercio legal.

1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cual es el efecto que causa el control implementado por parte de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales a las importaciones de aceite crudo de palma en el año 2010?

1.1.2 Sistematización del Problema

1. ¿Cuáles son los controles realizados por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales frente a las importaciones de aceite crudo de palma en el año 2010?
2. ¿Cuál es la gestión realizada por la Federación Nacional de Cultivo de palma ante la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales frente a la subfacturación de las importaciones de aceite crudo de palma en el año 2010?
3. ¿Qué impacto han causado los controles implementados por parte de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales frente a las importaciones de aceite crudo de palma en el año 2010?

1.2 FORMULACION DE OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo General. Realizar un diagnostico de los efectos que causa el control implementado por parte de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales frente a las importaciones de aceite crudo de palma en el año 2010

1.2.2 Objetivos Específicos.

1. Identificar los controles realizados por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales frente a las importaciones de aceite crudo de palma en el año 2010
2. Analizar la gestión realizada por la Federación Nacional de Cultivo de palma ante la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales frente a la subfacturación de las importaciones de aceite crudo de palma en el año 2010
3. Determinar el impacto de los controles implementados por parte de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales frente a las importaciones de aceite crudo de palma en el año 2010

1.3 JUSTIFICACION

La Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales ha implementado controles tendientes a evitar la evasión de impuestos por subfacturación o declaración de mercancías por debajo de los precios reales, siendo un fraude aduanero la alteración de valores, precios y montos de la mercancía importada.

La intención de este proyecto es realizar un diagnostico que permita conocer los efectos de los controles que ha implementado la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales frente al recaudo de menos tributos, que realizan algunos importadores de aceite crudo de palma.

Por tal razón, se considera importante el desarrollo de este estudio ya que ayudara a identificar que controles se han aplicado y cuales han sido más efectivos en las importaciones de aceite crudo de palma, con el fin de recaudar la cantidad correcta de tributos; Igualmente permitirá conocer la gestión realizada por la Federación Nacional de Cultivo de Palma de Aceite, como principal gremio afectado en su producción y comercialización ya que se genera competencia desleal afectando el aspecto social dejando de producir y por lo tanto incrementando el desempleo.

La investigación se va a realizar con base en la revisión documental brindada por los funcionarios de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales, a la vez con la participación directa en los comités regionales de lucha contra el contrabando de productos agropecuarios, y en las inspecciones físicas y documentales de importación de aceite crudo de palma y mediante entrevistas al Director Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales y al observador aduanero representante de Fedepalma en la ciudad de Ipiales, igualmente se aplica herramientas informáticas como Word y Excel con el fin de sistematizar datos obtenidos por parte de los funcionarios de procesos de Fiscalización, y Operación Aduanera, de la Dirección Seccional.

2. MARCO DE REFERENCIA

2.1 MARCO HISTORICO

Hace una década el modelo de desarrollo colombiano estaba basado en la situación de importaciones, protección extrema a la industria nacional y promoción de exportaciones, lo que permitió al país una presencia apenas marginal en los mercados internacionales, aislando la producción nacional de la competencia internacional, limitando los avances en términos de crecimiento acceso a tecnologías modernas y empleo, entre otros.

Dando entonces la globalización de la economía desde la perspectiva de la apertura económica, la eliminación de fronteras comerciales y la creación de bloque económicos relativamente fuertes, estableció otras reglas e juego en el comercio internacional colombiano. En este nuevo marco de política económica el flujo de importaciones se hizo mayor y mas variado, compitiendo con buena parte de la producción nacional, que no se encontraba preparada para enfrentar la competencia foránea.¹

En el afán de mejorar la eficiencia en el comercio internacional que busca una libre competencia entre los diferentes países y bloques comerciales, se apoyan en entidades que sean canalizadoras del flujo normal del comercio de bienes, por tanto se pretende que haya una unión entre entes como agencias de aduanas, empresas portuarias, y que con la unificación de la naciones por medio de convenios, se pretende demostrar que existe una unión en contra del comercio ilegal en el mundo; Organismos como la Organización mundial del comercio-OMC y la Organización mundial de Aduanas-OMA hacen parte de la propensión por el comercio justo llevando por medio de medidas arancelarias y no arancelarias un control al flujo de mercancía evitando así la evasión y el no pago de los impuestos.

La producción colombiana requirió instrumentos que corrigieran las practicas desleales de comercio internacional, a la vez que permitieran abrir espacios para procurar la reconversión industrial, ajustar sus aparatos productivos a las nuevas condiciones del mercado y así obtener el crecimiento de la productividad y la eficiencia para competir en mejores condiciones con los productores extranjeros.

En relación con las negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha de la OMC, Fedepalma y la SAC participan de manera activa en reuniones coordinadas por el Gobierno Nacional para analizar y evaluar las diferentes propuestas de negociación de países y bloques de países en cuanto a posibles tratamientos y

¹ Guía de comercio exterior, Mincomex Colombia, Bogota, D.C., Colombia 2001, pagina 7

disciplinas en materia de bienes agrícolas en los tres pilares de negociación: acceso a mercados, subsidios a la exportación y ayudas internas.²

En cuanto a la introducción de la palma a América se atribuye a los colonizadores y comerciantes esclavos portugueses, que la usaban como parte de la dieta alimentaria de sus esclavos en el Brasil. En 1932, se introdujo en Colombia y fueron sembradas con fines ornamentales en la Estación Agrícola de Palmira (Valle del Cauca). Pero el cultivo comercial sólo comenzó en 1945 cuando la United Fruit Company estableció una plantación en la zona bananera del departamento del Magdalena.

La expansión del cultivo de palma en Colombia ha mantenido un crecimiento sostenido. A mediados de la década de 1960 existían 18.000 hectáreas en producción y hoy existen más de 360.000 hectáreas (a 2010) en 73 municipios del país distribuidos en cuatro zonas productivas.

- Norte - Magdalena, Norte del Cesar, Atlántico, Guajira
- Central - Santander, Norte de Santander, sur del Cesar, Bolívar
- Oriental - Meta, Cundinamarca, Casanare, Caquetá
- Occidental – Nariño
-

Los departamentos que poseen más área sembrada en palma de aceite son en su orden: Meta (1), Cesar (2), Santander (3), Magdalena (4), Nariño (5), Casanare (6), Bolívar (7), Cundinamarca (8) y Norte de Santander (9).

Colombia es el primer productor de palma de aceite en América Latina y el cuarto en el mundo. Tiene como fortaleza un gremio que cuenta con sólidas instituciones, ya que desde 1962 fue creada la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite.³

2.2 MARCO GEOGRAFICO

Ipiiales, es llamada la ‘ciudad de las nubes verdes’ municipio colombiano del departamento de Nariño, Se encuentra a una altura de 2.897 m, con una temperatura cuyo promedio es de 13 °C. Dista 85 Km. de Pasto; Se sitúa cerca de la frontera con Ecuador, siendo el principal paso entre las dos naciones a través del puente internacional de Rumichaca, dicho puente toma su nombre del quechua: Puente de piedra, construido por el soberano Inca, esto porque a un lado del puente artificial se encuentra un puente natural de piedra que se levanta sobre el río Carchi, sobre dicho puente natural se levantan las casas de aduanas de Colombia y Ecuador, testigos del paso del tiempo y con una gran muestra de la arquitectura de principios del siglo XIX, construcciones que fueron remodeladas

² www.fedepalma.org

³ <http://www.fedepalma.org/palma.htm>

para dar paso a centros binacionales de cultura y turismo donde se promueve la integración entre las dos naciones hermanas.

El intercambio comercial entre Colombia y Ecuador ha hecho de este puente la principal arteria por donde pasa la mayor parte de los productos de estas naciones constituyendo el intercambio comercial como la principal actividad económica de Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia) por ser estas dos ciudades las más próximas a la frontera.⁴

2.3 MARCO SOCIOECONOMICO

Los habitantes de la Ciudad de Ipiales entre otras actividades económicas se dedican a la agricultura, ganadería y el comercio. Dada su ubicación como puerto seco limítrofe con la República del Ecuador, el comercio es el pilar fundamental que ha contribuido a su desarrollo, influyendo factores como el diferencial cambiario del dólar frente al peso colombiano que reactiva la actividad comercial.⁵

La zona fronteriza Colombo Ecuatoriana se destaca por su actividad económica comercial, siendo el ingreso de mercancía al país, una actividad socioeconómica practicada desde tiempo atrás. De esta manera se ha evidenciado diferentes conductas irregulares en importaciones, como la subfacturación de diversos productos entre ellos los agropecuarios, encontrando el aceite crudo de palma, que afecta a cultivadores y productores que trabajan legalmente y pagan sus impuestos de acuerdo a lo establecido en la Ley, originando una problemática tanto económica como social, puesto que son millones de pesos que el Estado no recauda, implicando un desajuste en la inversión pública.

Es así como la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales ha implementado ciertos controles en las importaciones de aceite de crudo de palma, con el fin de proteger la industria nacional a efecto de mantener e incrementar el empleo en el país.

La actividad económica ha ido incrementando en la producción y comercialización de aceite crudo de palma, es así como se han ido conformando agremiaciones como La Federación Nacional de Cultivo de Palma, entidad sólida que hace suyas los intereses, necesidades y proyecciones del sector palmero colombiano, y construye futuro a partir de la defensa y promoción de una actividad que impregna progreso y bienestar al país, regiones y comunidades.

⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/Puente_internacional_de_Rumichaca

⁵ <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/ipiales-copa-el-comercio-fronterizo-2-345725.html>

FEDEPALMA en pro de cuidar los intereses de sus productores se ve preocupada por la declaración a un precio inferior al real en las importaciones de aceite crudo de palma, debido a que dicho producto ha ido ocupando en forma pacífica y sostenible el territorio nacional, ocupando en setenta y tres municipios de la mitad de los departamentos de Colombia, donde genera alrededor de ochenta mil empleos que benefician a miles de familias y contribuye al desarrollo regional.

La agroindustria palmera agrupa a pequeños cultivadores, trabajadores agrícolas, personal administrativo, técnicos y profesionales de diferentes disciplinas, empresarios del campo e industriales. Un variado equipo humano, cohesionado por su indeclinable vocación trabajadora y empresarial; En las regiones palmeras de Colombia se unen los medianos y grandes empresarios con los pequeños productores en alianzas estratégicas, en las que confluyen los saberes, las culturas y las energías en mutua disposición para el progreso.⁶

2.4 MARCO INSTITUCIONAL

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

Mediante el Decreto 2117 de 1992, se fusionaron UAE-Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) y la UAE-Dirección de Aduanas Nacionales (DAN), dando origen a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, entidad que asumió también funciones de estadística y doctrina respecto de los impuestos territoriales que correspondían a la Dirección General de Apoyo Fiscal, y de control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario que tenía asignadas la Superintendencia de Cambios; Este mismo Decreto estableció la naturaleza jurídica de la DIAN como Unidad Administrativa Especial de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Mediante el Decreto 1693 de 1997 se crearon dentro de la estructura interna de la DIAN dos direcciones: la Dirección de Impuestos con competencia en materia tributaria y la Dirección de Aduanas con competencia en materia aduanera y control cambiario, dependiendo ambas de la Dirección General.

En el año 1999 la DIAN se reestructura mediante el Decreto Ley 1071 del 26 de Junio del citado año, estableciendo entre otros aspectos, que el objeto de la entidad es coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado Colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduanera y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.

⁶ <http://www.fedepalma.org/palma.htm>

La entidad obedeciendo a principios de modernidad de la gestión pública, de gestión de la calidad y de control interno y, a criterios de integridad, unidad y adaptabilidad introducidos por su modelo de gestión MUISCA, fue objeto de una nueva reestructuración contenida en el Decreto 4048 del 22 de octubre de 2008.

ESTRUCTURA

La Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales de Ipiales desarrolla sus funciones en seis niveles, así:

1. División de Gestión Administrativa y Financiera
2. División de Gestión de Asistencia al Cliente
3. División de Gestión de Liquidación
4. División de Gestión de Fiscalización
5. División de Gestión de la Operación Aduanera
6. División de Gestión de Control Operativo

MISION

En la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales somos responsables de prestar un servicio de facilitación y control a los agentes económicos, para el cumplimiento de las normas que integran el Sistema Tributario, Aduanero y Cambiario, obedeciendo los principios constitucionales de la función administrativa, con el fin de recaudar la cantidad correcta de tributos, agilizar las operaciones de comercio exterior, propiciar condiciones de competencia leal, proveer información confiable y oportuna, y contribuir al bienestar social y económico de los colombianos.

VISION

En el 2010 la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia ha consolidado: la autoridad fiscal del Estado, la autonomía institucional, altos niveles de cumplimiento voluntario de las obligaciones que controla y facilita, la integralidad y aprovechamiento pleno de la información, de los procesos y de la normatividad, el aporte de elementos técnicos para la adecuación de la carga fiscal y la simplificación del sistema tributario, aduanero y cambiario.

Contando con un equipo de funcionarios públicos comprometido y formado para salvaguardar los intereses del Estado con un sentido de servicio, un soporte tecnológico integral y permanentemente actualizado, y un régimen administrativo especial propio de una entidad moderna que responde a las necesidades de la sociedad, funcionarios, contribuyentes y usuarios.⁷

⁷ http://www.dian.gov.co/_05256ed00058986a.nsf/0454c4d23f801cf905256ed100674746?OpenDocument.

VALORES

En particular, el Código Ética es un conjunto de pautas que orienta el comportamiento y quehacer cotidiano, y conduce hacia el mejor cumplimiento de las responsabilidades de la DIAN dentro del contexto de la misión institucional y los valores que les son propios:

- Respeto
- Responsabilidad
- Honestidad
- Compromiso

FEDERACION NACIONAL DE CULTIVO DE PALMA DE ACEITE – FEDEPALMA

La Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, Fedepalma, es una agremiación sólida que hace suyos los intereses, necesidades y proyecciones del sector palmero colombiano, y construye futuro a partir de la defensa y promoción de una actividad que impregna progreso y bienestar al país, sus regiones y comunidades.

La entidad fue creada en 1962 y desde ese entonces su accionar ha sido decisivo para consolidar la agroindustria de la palma de aceite en nuestro medio. Está conformada por pequeños, medianos y grandes cultivadores de palma de aceite, quienes operan a escala empresarial, asociativa incluyendo Alianzas Estratégicas, o individual, al igual que por extractores de aceite de palma.

VISION

La Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, Fedepalma, es una organización gremial reconocida a nivel internacional, nacional y regional por su impacto en la competitividad y la sostenibilidad ambiental y social del sector palmero, en el bienestar de los palmicultores colombianos y sus familias, y por su contribución, a través de ellos, al desarrollo económico y social de Colombia.

MISION

Congregar a los palmicultores colombianos, grandes, medianos y pequeños, generando un espacio de discusión e intercambio de experiencias, capacidad colectiva de gestión y un frente único y representativo de interlocución; representar y defender sus intereses; traducir las políticas y directrices definidas por el Congreso Nacional de Palmicultores y por los afiliados, tanto en la Asamblea General de La Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, Fedepalma como en la Sala General del Centro de Investigación en Palma,

Cenipalma, en planes estratégicos y soluciones empresariales y tecnológicas integrales; lograr que dichas soluciones se extiendan a los palmicultores de forma adecuada, oportuna y efectiva, respondiendo a sus necesidades de corto, mediano y largo plazo, a través de una agremiación competente, eficiente, innovadora, cercana e incluyente.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Conforme al Mapa Estratégico, en función del cliente, la Federación tiene los siguientes objetivos estratégicos:

- Optimizar el ingreso palmero
- Superar la problemática sanitaria
- Incrementar la productividad
- Disponer de un gremio fuerte que defienda los intereses sectoriales
- Identificar oportunidades y riesgos del negocio

Todo ello tendiente a hacer de la palmicultura una actividad empresarial atractiva y sostenible, y a alcanzar un mejor grado del desarrollo económico y social en las zonas de influencia.⁸

2.5 MARCO CONCEPTUAL

AUTORIDAD ADUANERA: Funcionario publico o dependencia oficial que en virtud de la ley y en ejercicio de sus funciones, tienen la facultad para exigir o controlar el cumplimiento de las normas aduaneras.

GREMIO: entidad que ejercen la representación gremial de determinado sector, con el propósito de propender por el desarrollo de las industrias correspondientes, tomando parte activa en la política de Desarrollo Empresarial.

La presente investigación hará referencia a La Federación Nacional de cultivo de Palma de Aceite – Fedepalma

CONTROL ADUANERO: conjunto de medidas tomadas por la autoridad aduanera con el objeto de asegurar la observancia de las disposiciones aduaneras.

EVASIÓN DE IMPUESTOS: se considera como la negativa a declarar a las Autoridades fiscales la cantidad de impuesto correspondiente a pagar.

DUMPING: es un fenómeno por el cual un país productor de un objeto comerciable introduce ese producto en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, o sea cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro es menor que el precio de un producto similar destinado al consumo en el

⁸ <http://www.fedepalma.org/fedepalma.htm>

país exportador. El dumping es considerado un comportamiento anticompetitivo y una práctica desleal del comercio internacional.

CONTRABANDO: ingreso y salida de mercancía del país, cuando esta no cumpla con los requisitos establecidos en la Ley para su legal introducción.

CONTRABANDO TECNICO: Conducta irregular en la que el importador, aparentemente, bajo el lleno de los requisitos legales, introducen una mercancía al país amparada en una descripción arancelaria distinta a la de sus verdaderas características y naturaleza con el propósito de reducir el valor de los tributos aduaneros a pagar o eludir ciertas restricciones administrativas que impiden su libre importación, evitar controles o evadir resoluciones de precios mínimos.

SUBFACTURACION DE IMPORTACIONES: es la consignación en la declaración de importación, de un valor menor al realmente pagado por la mercancía en el exterior, con el propósito de reducir la base monetaria sobre la cual se calcula el monto de los tributos aduaneros, evadiendo de esta manera el pago de una parte de los mismos.

INSPECCIÓN FÍSICA: Realizada por los funcionarios aduaneros forma aleatoria para verificación de la mercancía que se declara, permitiendo obtener mayor probabilidad de acertar en alguna acción de ingreso ilegal de una mercancía así como la de autorizar su levante.

INSPECCIÓN DOCUMENTAL: Consiste en una constatación de lo declarado y la información contenida en cada uno de los documentos soporte. La actividad de inspección se podrá aplazar hasta por 48 horas para así efectuar la inspección física. Si existen inconsistencias el sistema informático reporta a la división de fiscalización para su correspondiente sanción.

LEVANTE: Acto por el cual la autoridad aduanera permite a los interesados la disposición de la mercancía previo el cumplimiento de los requisitos legales. El levante depende de las inspecciones que realizan los funcionarios este es la última parte de el proceso de importación en donde aun dado la deposición de mercancía al importador, la aduana podrá seguir la verificación de las operaciones mediante un cruce de información entre la aduana y el importador.

ZONA PRIMARIA ADUANERA: aquel lugar del territorio aduanero Nacional habilitado por la Aduana para la realización de las operaciones materiales de recepción, almacenamiento y movilización de mercancías que entran o salen del país, donde la autoridad aduanera ejerce sin restricciones su potestad de control y vigilancia.

ZONA SECUNDARIA ADUANERA: es la parte del territorio aduanero que no constituye zona primaria aduanera.

2.6 MARCO LEGAL

Esta investigación se sustenta con bases legales las cuales describen una serie de aplicaciones, de forma que sirvan de guía para el desarrollo de la misma.

- **ESTATUTO ADUANERO COLOMBIANO 2010- DECRETO 2685 DE 1999**

ART. 86 – Ámbito de aplicación. Las disposiciones consagradas en este título conforman el régimen bajo el cual se regula la importación de mercancías.

ART 87- Obligación aduanera en la importación. La obligación aduanera nace por la introducción de la mercancía de procedencia extranjera al territorio aduanero Nacional.

La obligación aduanera comprende la presentación de la declaración de importación, el pago de los tributos aduaneros y de las sanciones a que haya lugar, así como la obligación de obtener y conservar los documentos que soportan la operación, presentarlos cuando los requiera las Autoridades Aduaneras, atender las solicitudes de información y pruebas y en general, cumplir con las exigencias requisitos y condiciones establecidas en las normas correspondientes.

ART. 128 – Modificado. D. 1232/2001, Art. 13. Autorización de levante. La autorización de levante procede cuando ocurra uno de los siguientes eventos:

- a. cuando la dirección de impuestos y aduanas nacionales a través del sistema informático aduanero así lo determinen.
 - b. cuando practicada la inspección aduanera documental se establezca la conformidad entre lo declarado y la información contenida en los documentos soporte.
 - c. cuando practicada la inspección aduanera física, se establezca la conformidad entre lo declarado, la información contenida en los documentos soporte y lo inspeccionado.
 - d. cuando practicada inspección aduanera física, se detecten errores o se adviertan omisiones parciales en la serie o número que identifiquen la mercancía, y el declarante, dentro de los cinco (5) días siguientes a la práctica de dicha diligencia presenta declaración de legalización que lo subsanen sin sanción.
 - e. Modificado D. 1161/2002, Art. 1, modificado. D. 4431/2004, Art. 2º, modificado. D. 111/2010 Art. 4. Cuando practicada la diligencia de inspección aduanera física o documental:
- se suscite una duda sobre el valor declarado de la mercancía importada o por cualquiera de los elementos confortantes de su valor en aduanas, debido a que

es considerado bajo de acuerdo con los indicadores del sistema de administración del riesgo de la DIAN y

- el declarante dentro de los dos (2) días siguientes a la practica de la diligencia de inspección presente los documentos soportes que acrediten el precio declarado o,
- vencido el termino previsto en el numeral 5.1.1 no se allegaren los documentos soportes a los mismos no acrediten el valor declarado y ante la presencia de la duda, el declarante constituye una garantía dentro del termino de los tres (3) días siguientes de conformidad con el articulo 254 del presente decreto.
- De conformidad con el numeral 3, del articulo 54 del reglamento comunitario adoptado por la resolución 846 de la CAN, cuando se trata de precios declarados ostensiblemente bajos que podrían involucrar la existencia de un fraude, la autoridad aduanera exigirá una garantía.

Sin perjuicio de lo antes dispuesto, el declarante podrá optar voluntariamente por constituir la garantía renunciando a los términos previstos en el numeral 5.1.1 o si lo considera necesario de forma libre y voluntaria ajustar la declaración de importación al precio realmente negociable.

- se suscite duda sobre el valor en aduana declarado con fundamento en los documentos presentados o en otros datos objetivos y cuantificables, diferentes a los valores de la base de datos de valoración aduanera del sistema de gestión de riesgo o a los precios de referencia y el declarante dentro de los cinco (5) días siguientes a la practica de dicha diligencia presente los documentos soportes que acrediten el valor en aduana declarado o corrija la declaración de importación según el acta de inspección.

En los eventos previstos en los numerales 5.1 y 5.2 no se causara sanción alguna durante la diligencia de inspección.

Art. 232. - Modificado, D. 1232/2001, Art. 22. modificado. D. 2101/2008, Art. 25. Mercancía no presentada a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Se entenderá que la mercancía no ha sido presentada a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando:

- a. su introducción se realice por un lugar no habilitado...
- b. El transportador no entregue la información del manifiesto de carga o los documentos que lo corrijan, modifiquen o adicionen, a la autoridad aduanera, antes de presentarse el aviso de llegada del medio de transporte al territorio aduanero nacional.

- Título VI - Valoración Aduanera
- capítulo XI - Infracciones Aduaneras en Materia de Valoración de Mercancías, del mismo decreto.

De igual forma el presente estudio se fundamenta en:

- Acuerdo de valoración Aduanera OMC
- Decisión 571 CAN
- Resolución 846 CAN
- Decreto 1265 de 1999 y
- Circulares de precios de referencia emitidos por la subdirectora de gestión técnica Aduanera.

ACUERDOS COMERCIALES

En la actualidad los acuerdos comerciales que Colombia tiene suscritos, en lo referente a las importaciones de aceite de palma y sus derivados (posición arancelaria 1511100000 y 1511900000) por concepto arancelario, son:

- ✓ El Acuerdo de Cartagena (pacto Andino)
 - Bolivia, desde 01-enero-2007
 - Ecuador, desde 01-enero-2007
 - Perú, desde 01-febrero-2008
 - Venezuela, desde 01-enero-2007
- ✓ Argentina (MERCOSUR), desde el 16 de octubre de 2010 hasta el 31 de octubre de 2010
- ✓ Brasil, desde el 16 de octubre de 2010 hasta el 31 de octubre de 2010
- ✓ Chile, desde el 16 de octubre de 2010 hasta el 31 de octubre de 2010
- ✓ Paraguay (MERCOSUR), desde el 16 de octubre de 2010 hasta el 31 de octubre de 2010
- ✓ Uruguay (MERCOSUR), desde el 16 de octubre de 2010 hasta el 31 de octubre de 2010
- ✓ Costa Rica, desde 01-enero-2007
- ✓ Preferencia Arancelaria Regional (PAR) para Argentina y Brasil, desde 01-enero-2007

- ✓ Preferencia Arancelaria Regional (PAR) para Uruguay y Cuba, desde 01-enero-2007
- ✓ Preferencia Arancelaria Regional (PAR) para Chile, desde 01-enero-2007
- ✓ Preferencia Arancelaria Regional (PAR) para Paraguay, desde 01-enero-2007
- ✓ Preferencia Arancelaria Regional (PAR) para México, desde 01-enero-2007⁹

9

<http://muisca.dian.gov.co/WebArancel/DefTarifasAcuerdoPopUp.faces?nomenclatura=39246&codNomenclatura=1511100000&componente=6®imen=1&fechaConsulta=20101103&modoPresentacionSeleccionBO=dialogo>

3. COBERTURA DEL ESTUDIO

3.1 TEMPORAL.

Esta investigación se desarrollara en un término de seis meses, comprendiendo datos de estudio del periodo comprendido entre Enero Y Septiembre de 2010

3.2 ESPACIAL.

La investigación en la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales Cra 6 No 15-23, Departamento de Nariño, perteneciente a la República de Colombia.

4. ASPECTOS METODOLOGICOS

4.1. LINEA DE INVESTIGACION

Análisis del entorno regional.

4.1.1 Sublinea de Investigación. Análisis y evaluación de las políticas de comercio exterior Colombiano.

4.2 TIPO DE ESTUDIO

Para este tipo de investigación es necesario retomar las características propias de un estudio descriptivo, pues permitirá aumentar conocimientos acerca de los controles implementados por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas de Ipiales frente a las importaciones de aceite crudo de palma, diagnosticando los efectos que ha causado dichos controles.

El procedimiento de este tipo de estudio pretende cumplir con los objetivos propuestos, evidenciados en el control 100% de las importaciones de aceite crudo de palma, teniendo en cuenta la gestión realizada por la Fedepalma ante la Dirección de Impuestos y Aduanas de Ipiales.

4.3 METODO DE INVESTIGACION

Para el desarrollo del trabajo se requiere del método de observación, de tipo no experimental, debido a que consiste en la recolección de datos tal como se presentan en su contexto natural sin manipulación alguna, permitiendo recoger información con la finalidad de la descripción del tema propuesto, a objeto de identificar los efectos de los controles implementados por la DIAN Seccional frente a las importaciones de aceite crudo de palma.

4.4 DISEÑO METODOLÓGICO

4.4.1 Técnicas para la recolección y análisis de la información.

FUENTES PRIMARIAS

La investigación se realizara con base en fuentes primarias aportadas por el representante de La Federación Nacional de Cultivo de Palma y por el Director Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales; La información será recolectada a través de:

- ◆ Observación directa
- ◆ Entrevistas

OBSERVACIÓN DIRECTA: Mediante la participación en las mesas de trabajo de lucha contra el contrabando de productos agropecuarios y en las inspecciones físicas y documentales en importaciones de aceite crudo de palma, obteniendo así información real acerca de los controles implementados por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales y de la gestión que se está realizando con Fedepalma.

ENTREVISTAS: permite conocer la opinión de la Federación Nacional de Cultivo de Palma y de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales frente a los efectos de los controles implementados a las importaciones de de aceite crudo de palma, al responder ciertas preguntas diligenciadas previamente.

FUENTES SECUNDARIAS

De igual manera la investigación también recurre al estudio de fuentes secundarias como: documentos existentes en la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales suministrados por las divisiones involucradas, como son la División de Gestión de Fiscalización y la División de Gestión de Operación Aduanera, guías especializadas en materia de importaciones y subfacturación, información recolectada a través de Internet, revistas y trabajos de grado.

4.4.2 Técnicas e instrumentos para el análisis de la información. Para el análisis de la información se recurrirá a técnicas e instrumentos como: Word y Excel, que permitan mostrar una sistematización y evidencia de los controles implementados por parte de la DIAN Seccional, frente a las importaciones de aceite crudo de palma y de la gestión realizada por la Federación Nacional de Cultivo de Palma.

5. CONTROLES REALIZADOS POR LA DIRECCION SECCIONAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS DE IPIALES FRENTE A LAS IMPORTACIONES DE ACEITE CRUDO DE PALMA EN EL AÑO 2010

La Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiiales como Autoridad Aduanera definida en el decreto 2685 de 1999, Estatuto Aduanero, Artículo 1 como “el funcionario publico o dependencia oficial que en virtud de la ley y en ejercicio de sus funciones tiene la facultad para exigir o controlar el cumplimiento de las normas aduaneras”, y cuyo objeto es coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado Colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduanera y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad¹⁰; Se deduce el correspondiente control que la Dirección Seccional debe cumplir frente a las operaciones aduaneras, entre ellas a las importaciones de aceite crudo de palma.

En el año 2010 las importaciones de aceite crudo de palma en su gran mayoría fueron provenientes del Ecuador, manteniendo un incremento debido a su uso en el combustible Colombiano Diesel ya que utiliza como base el 10% de los derivados de la palma, de igual forma el aumento del ingreso de oleínas del Ecuador al país, se presenta en el entendido de que es un producto de consumo natural utilizado en la industria agroalimentaria (más de 50%), la industria química, cosmética, e alimentación animal, obligando a la demanda nacional a buscar mayor oferta.

Las importaciones que se realizan del Ecuador obedecen a los precios inferiores que ofrece este mercado, toda vez que al aumentar la demanda de este producto en Colombia para la industria del Biodisel, los precios internos del aceite crudo se incrementan, y para muchas industrias es más rentable importarlo.

En el año 2010 en el Ecuador el precio promedio por tonelada de aceite crudo de palma fue de \$ USD 950, y de la oleína de palma fue de \$ USD 1.300, con una producción aproximada de 850.000 toneladas; En Colombia en el mismo año, el precio promedio por tonelada de aceite crudo fue de \$ USD 745.98, y de la oleína de palma fue de \$USD 928.53¹¹

¹⁰ Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiiales

¹¹ Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiiales, División de Gestión de Operación Aduanera.

5.1. PROCESO DE IMPORTACIÓN

5.1.1. Llegada de la mercancía al territorio nacional

Imagen 1: Tanquero conteniendo aceite crudo de palma, llegando a territorio nacional



Fuente: este estudio

El transportador informa a la aduana a través de los servicios informáticos electrónicos la descripción de la operación a realizar.

- Mercancía
- Naturaleza
- Cantidad
- Peso
- Valor
- Transportador
- Medio de transporte y unidad de carga

5.1.2. Presentación de la mercancía en lugar de arribo

Imagen 2: Presentación del tanquero conteniendo aceite crudo de palma, en lugar de arribo.



Fuente: este estudio

El transportador presenta ante la aduana en el lugar de arribo (Puente Internacional de Rumichaca) la mercancía de manera física para validar la información y realizar su traslado al depósito habilitado.

- Se presenta Manifiesto de carga (Anexo 1)
- Se presenta Carta de Porte Internacional (Anexo 2)
- Se realiza la Planilla de envío (Anexo 3)
- Se realiza Inclusión forzosa:

Proceso mediante el cual la Dirección Seccional de impuestos y Aduanas de Ipiales ingresa al sistema los datos de la mercancía para que al realizar la planilla de recepción en un depósito habilitado salga con reconocimiento de carga.

Por parte del reconocedor de carga en el puente internacional de Rumichaca, en el año 2010 la selectividad para la inspección del aceite crudo de palma incremento en la medida que se hizo intrusión forzosa al sistema, debido a que la mercancía se encontraba subvalorada, de esta forma el funcionario de la Dirección Seccional de impuestos y Aduanas de Ipiales ubicado en la Aduana del puente al percibir precios por debajo del precio de referencia procede hacer la intrusión forzosa para que el tanquero sea inspeccionado obligando hacer el ajuste de valor correspondiente¹²

5.1.3. Ingreso a depósito. En la Ciudad de Ipiales se encuentran cinco depósitos habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales: Aladino Ltda., Alpopular Almacenes Generales de Depósitos S.A., Almafrontera Ltda., Atemco Almacenamientos temporales Ltda. y Bodegas Asociadas Ltda.

Imagen 3: Tanquero conteniendo aceite crudo de palma en depósito habilitado.



Fuente: este estudio

La mercancía ingresa a depósito público habilitado para efectos de nacionalización de la misma objeto de importación.

¹² Entrevista Director DIAN Ipiales 2010 Mayor José Luis Palomino López

- Se recibe la mercancía.
- Se realiza la Planilla de recepción. (Anexo 4)
- Se determina selectividad para reconocimiento:

Si al realizar la planilla de recepción en el sistema MUISCA del tanquero conteniendo aceite crudo de palma, y la mercancía sale con reconocimiento, la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales procede a realizar el debido proceso, caso contrario la agencia de aduanas realiza la respectiva nacionalización.

- Se realiza acta de diligencia:

Una vez se realiza el reconocimiento de la mercancía la Dirección de Impuestos y Aduanas de Ipiales realiza el acta de diligencia, documento en el cual el reconocedor de carga consigna información como cantidad y peso de la mercancía.

5.1.4. Solicitud de levante. AGENCIAS DE ADUANAS EN LA CIUDAD DE IPIALES

Aduanimex S.A. Nivel 1
 Aduanar Ltda. Nivel 2
 Atlantis S.A. Nivel 2
 Asocomex Ltda. Nivel 3
 Almacenes Generales de Deposito Almaviva S.A.
 Alpopular Almacén General de Deposito S.A.
 Burbano Benavides Asociados Ltda. Nivel 2
 Colombiana de Aduanas Ltda. Nivel 1
 Coralsa S.A. Nivel 3
 Inter. Staff en CS Nivel 1
 Mario Londoño S.A. Nivel 1
 Mercandino Limitada Nivel 2
 Merco S.A. Nivel 1
 R & R Kronos Ltda. Nivel 1
 Siaco Ltda. Nivel 1
 Techcomex Ltda. Nivel 1
 Valley Customs S.A. Nivel 1

La agencia de aduanas obtiene los documentos soportes, elabora en el sistema informático aduanero SIGLO XXI la declaración de importación, realiza el pago en bancos y solicita el levante.

- Se realiza la Declaración de importación. (Anexo 5)
- Se verifica el reporte del banco - Sticker:

Al realizar la transacción en determinada entidad bancaria emiten un número de identificación de haber realizado el correspondiente pago.

- Se verifica la entrega de los documentos soportes:

Documento de transporte Carta de Porte Internacional por Carretera (CPIC), Manifiesto de Carga, Planilla de Envió, Planilla de Recepción, Certificado de Origen (Anexo 6), Factura Comercial (Anexo 7), Registro o Licencia de Importación que ampare la mercancía y el Mandato Aduanero (Anexo 8).

5.1.5. Selectividad. En el proceso realizado en la Agencia de Aduanas, el sistema informático aduanero a través de perfiles de riesgo del ingreso de la mercancía, determina si la esta objeto de importación se encuentra sujeta a inspección física o documental por parte de la DIAN.

- Inspección física.
- Inspección documental.
- Levante automático.

La División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales, ante los levantes automáticos una vez la mercancía se encuentre en deposito, mediante determinado programa evidencian la carga que se encuentra con precio rebajado y así poder determinar el fraude al fisco iniciando la investigación para hacer ajuste de valor.

5.1.6. Nacionalización. Una vez que el sistema informático aduanero determinó la selectividad (física, documental o automática) y de encontrar conformidad entre lo declarado, lo inspeccionado y los documentos soportes, se autoriza la disposición de la mercancía.

- Declaración de importación.
- Acta de inspección si es el caso.

De esta manera, en el proceso de importación la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales con funcionarios capacitados para el desempeño de la correspondiente labor realizan dos controles a la mercancía importada según sea el caso, un control previo y un control posterior a la importación.

5.2 CONTROL PREVIO

Es realizado antes del levante de la mercancía por los funcionarios de la División de Gestión de Operación Aduanera de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales.

5.2.1. Reconocimiento de Carga. Cuando la mercancía se encuentre ante la Aduana de la Ciudad de Ipiales (Puente Internacional de Rumichaca) se procede a:

1. Verificar el cumplimiento de la norma al momento de la presentación de los documentos de transporte (Decisión 399 de Enero de 1997 CAN, Resolución 300 de 1999 Transporte Internacional de mercancías por carretera.)
2. Verificar que los documentos de transporte estén sellados por la Autoridad Aduanera Ecuatoriana.
3. Ingreso al sistema MUISCA.
4. Verificar el número de manifiesto.
5. Cotejar la información documental con el sistema (peso, cantidad, placa del carrotanque).
6. Generación electrónica del formato 1178 (Planilla de Envió) para cada unidad de carga.

Una vez la mercancía haya ingresado a depósito habilitado, se efectúa el reconocimiento de la carga que arriba al país, de acuerdo a los perfiles de riesgo determinados que permiten verificar su legal introducción al territorio Aduanero Nacional, con el propósito de verificar que la carga en proceso de importación la cual fue seleccionada para reconocimiento, cumpla con los requisitos legales, procediendo a:

1. Verificar el cumplimiento del marco normativo Decreto 2685 de 1999, modificado por los Decretos 2101, 2354, 3555, 4132 y 4496 de 2008, 270 y 1039 de 2009, Resolución 4240 de 2000, Artículos 72 y 73 modificados por las Resoluciones 7941, 09990 y 3942 de 2009 (Orden Administrativa N. 00001 de Abril 29 de 2009).
2. Realizar el reparto de la diligencia (sistema)
3. Elaborar el auto comisorio (Formato 1090)
4. Comunicar a los interesados

5. Elaborar la diligencia donde se establezca la decisión frente a la disposición de la carga y frente al reconocimiento (Formato 1154)

5.2.2. Inspeccion Aduanera. La Inspección Aduanera puede realizarse de dos formas según lo determine el programa Siglo XXI, Inspección Física o Inspección Documental, la cual se realiza de forma aleatoria en el momento de que determinada Agencia de Aduanas proceda a dar levante a la mercancía.

5.2.2.1. Inspeccion Documetal.

Imagen 4: Funcionario inspector de la División de Gestión de Operación Aduanera de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales realizando inspección documental.



Fuente: este estudio

Una vez se determina que la mercancía es objeto de inspección documental se corroboran entre si, los datos de la Declaración de Importación, Declaración Andina de Valor, Registro o Licencia de Importación que ampare la mercancía, Documento de transporte Carta Porte Internacional por Carretera (CPIC), Manifiesto de Carga, Certificado de Origen, Factura Comercial, Planilla de Recepción, Planilla de Envío, y el Mandato Aduanero.

5.2.2.2 Inspeccion Fisica. En el año 2010 se realizaron 374 Inspecciones Aduaneras Físicas a las importaciones de aceite crudo de palma¹³, en donde una vez determinada la mercancía objeto de inspección se procedió a:

- Verificar que la mercancía objeto de inspección corresponda a la declarada y a la clasificada arancelariamente.
- Determinar la naturaleza de la mercancía

¹³ Federación Nacional de cultivo de palma FEDEPALMA, Observador Aduanero.

- Tomar muestras apropiadas de la mercancía de acuerdo con el manual de toma de muestras.

Imagen 5: Tanquero conteniendo aceite crudo de palma.



Fuente: este estudio

Imagen 6: Muestra del aceite crudo de palma.



Fuente: este estudio

En los dos casos de inspecciones Aduaneras realizadas por los funcionarios de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales se verifica los datos consignados en la Declaración de Importación: Declarante, Importador, numero de Documento de transporte, numero de Factura comercial, Valor FOB, Valor del seguro, Valor del flete, Valor en Aduanas, Tasa de cambio, Arancel, IVA y Pago de tributos aduaneros liquidados con los demás documentos soportes presentados.

Se procede a dar levante a la mercancía según el Numeral 3 del Artículo 128 del Decreto 2685 de 1999 que manifiesta: “cuando practicada la inspección aduanera física, se establezca la conformidad entre lo declarado, la información contenida en los documentos soportes y lo inspeccionado”¹⁴(anexo 9), caso contrario, si no

¹⁴ Decreto 2685 de 1999, Art. 128 numeral 3, Pág. 143

se procede a dar levante a la mercancía, se realiza el acta de inspección indicando las causales por rechazo al levante por ser presentada la declaración:

NO CONFORME CON LO DECLARADO

- Errores u omisiones parciales (seriales, números de identificación)
- CONTROVERSIAS DE VALOR
- Errores en subpartida arancelaria, Tarifas, Tasa de Cambio, Sanciones, Operaciones Aritméticas, Modalidad y tratamiento preferencial.
- Errores u omisiones en la descripción que impiden la individualización de las mercancías.
- Valor inferior al precio oficial.
- No aporta el (los) documento (s) soportes.
- Mercancía no esta amparada por el certificado de origen.

NO DECLARADO

- Mercancía superior en cantidad o diferente a las declaradas
- Otros

En las importaciones de aceite crudo de palma en el año 2010 se presento controversias de valor al declarar el precio de la mercancía por debajo del precio real (emitido por la subdirectora de gestión técnica Aduanera en circulares de precios de referencia), debido a lo anterior se suspende la diligencia de inspección hasta por cinco días, termino en el cual el declarante puede dentro de los dos días siguientes a la diligencia de inspección aportar los documentos soportes que acrediten el precio pagado o por pagar; si vencidos los dos días no se presentan los documentos soportes, el declarante puede dentro de uno o tres días constituir garantía o ajustar el valor presentado en la declaración de corrección¹⁵, la diligencia se suspende según lo establecido en el Numeral 5.1 del Artículo 128 del Decreto 2685 de 1999 modificado por el Decreto 111 de 2010 que manifiesta: “ se suscite una duda sobre el valor declarado de la mercancía importada o por cualquiera de los elementos conformantes de su valor de aduana, debido a que es considerado bajo acuerdo con los indicadores del sistema de administración del riesgo de la DIAN”¹⁶, en concordancia con el Numeral 3 del Artículo 172 de la Resolución 4240 de 2000/DIAN que manifiesta: “ cuando el valor declarado es inferior al precio oficial. En este caso, solo se autoriza el levante si el declarante, dentro de los cinco días siguientes a la practica de inspección aduanera, presenta

¹⁵ Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales, División de Gestión de Operación Aduanera.

¹⁶ Decreto 2685 de 1999, Artículo 128 Numeral 5.1, modificado por el Decreto 111 de 2010.

la declaración de corrección y cancela los mayores tributos que resulten de la aplicación del precio oficial y la sanción correspondiente.”¹⁷(Anexo 10)

Al realizar el acta de inspección sea procedente al levante o no de la mercancía, se evidencia en el sistema que en la descripción se encuentra “selección por perfilamiento”, haciendo referencia al seguimiento y control que se debe tener en cuenta al revisar los documentos del trámite y al dar levante de la mercancía.

5.3 CONTROL POSTERIOR

Una vez la declaración de importación haya obtenido levante y la mercancía se encuentre en zona secundaria se procede a realizar control posterior, siendo los encargados de dicho proceso la División de Gestión de Fiscalización y Control Operativo de la Policía Fiscal.

Las comprobaciones, controles, estudios e investigaciones efectuados después del levante del tanquero de aceite crudo de palma son realizadas con el objetivo de garantizar la correcta valoración de las mercancías importadas.

5.3.1. Inspeccion Fisica. Una vez la mercancía obtiene el levante, la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales puede realizar inspección física en carretera.

5.3.2. Valoracion Aduanera

Imagen 7. Funcionarias de la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales realizando estudios de valor.



Fuente: este estudio

- SANCIONES
- LIQUIDACIONES OFICIALES: Son aquellas liquidaciones realizadas por la administración, que pueden ser:

¹⁷ Resolución 4240 de 2000/ DIAN Artículo 172 Numeral 3.

5.3.2.1. Liquidaciones oficiales de corrección. conforme con el Art. 513 del Decreto 2685 de 1999 “la Autoridad Aduanera podrá expedir liquidación oficial de corrección cuando se presenten los siguientes errores en las declaraciones de importación: subpartida arancelaria, tarifas, tasa de cambio, sanciones, operación aritmética, modalidad o tratamientos preferenciales. Igualmente se podrá formular liquidación oficial de corrección cuando se presente diferencia en el valor aduanero de la mercancía, por averías reconocidas en inspección aduanera.”¹⁸

5.3.2.2. Liquidaciones oficiales de revisión de valor. conforme con el Art. 514 del Decreto 2685 de 1999 “ la Autoridad Aduanera podrá expedir liquidación oficial de revisión de valor cuando se presenten los siguientes errores en la declaración de importación: valor FOB, fletes, seguros, otros gastos, ajustes y valor en aduana, o cuando el valor declarado no corresponda al valor aduanero de la mercancía establecido por la autoridad aduanera, de conformidad con las normas que rijan la materia, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan según las disposiciones en materia de valoración aduanera.”¹⁹

Las controversias de valor en las importaciones de aceite crudo de palma obedece a la duda en el valor realmente pagado o por pagar, abriendo un proceso de revisión de valor en donde se realiza un estudio de valor de la mercancía, acto previo de liquidación oficial, que tiene por objeto recopilar pruebas para infirmar la presunción de veracidad del precio que el importador a pagado o tiene por pagar.

Se analizan tres elementos que conforma el valor en aduanas:

- Precio de mercancía
- Fletes (gastos conexos)
- Seguros

5.3.2.3 Se aplican los siguientes métodos de valoración. Para cada método existe un procedimiento que esta establecido en al decisión 571 del 2004 y la Resolución 846 que es reglamentaría de la Decisión 571.

5.3.2.3.1. Metodo del valor de transacción. Es el método que se debe aplicar por excelencia, es la primera base para la determinación del valor en aduana, se evidencia mediante documentos soportes el valor realmente pagado o por pagar de las mercancías cuando éstas se venden para su exportación al país de importación.

Se verifica:

¹⁸ Decreto 2685 de 1999, Art. 513, Pág. 536

¹⁹ Decreto 2685 de 1999, Art. 514, Pág. 537

- Declaración de cambios
- Contrato de compraventa:

Contemplado por el Estatuto Aduanero como el documento idóneo para demostrar el precio realmente pagado o por pagar que permite establecer condiciones de negociación como: descripción de la mercancía, descripción de embalaje, modo de transporte, fecha de entrega, control de conformidad, garantía de la mercancía, incoterms convenios, precios, condiciones y lugares de pago, sistemas de pago.

Inicialmente los importadores de aceite crudo de palma, fraudulentamente presentaban un contrato de compraventa de dicha transacción, que con la ayuda de asesores jurídicos de la DIAN Seccional se logró desvirtuar el precio declarado en el contrato y se obtiene el pago del precio de referencia, precio de transacción a nivel mundial.

No obstante, los inspectores del Grupo de gestión de Comercialización de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales además de tener en cuenta el precio del contrato de compraventa, o el precio de referencia, se basan en el precio aproximado del aceite crudo de palma que maneja Ecuador para la venta real a Colombia.

- Pruebas de fletes
- Documento contable

La documentación anteriormente mencionada es verificada con entidades bancarias, con la compañía de una aseguradora, con la coordinación RILO como red global de inteligencia de Aduanas, como dependencia encargada de verificar información con el proveedor del extranjero.

CONDICIONES

1. La negociación implica que haya una venta (transferencia de propiedad).
2. La venta sea para exportación.
3. Precio realmente pagado o por pagar.
4. Si hay ajustes o no.
5. Si la mercancía cumple con las condiciones de contrato.

Otras condiciones que se deben cumplir para proceder a realizar un estudio de valor son:

1. Que no haya restricciones.
2. Que no se establezcan condiciones.
3. Que no haya contraprestaciones.
4. Que no exista reversiones.

5. Que no haya vinculación.

Los ajustes que se le deben realizar al precio pagado o por pagar pueden ser:

1. POSITIVO:

Son pagos que se dejaron de hacer y que suman al valor en Aduanas, son adiciones referentes al transporte, comisiones de venta, carretajes, regalías, prestaciones, reversiones, cánones, derechos de licencia. Estos datos deben ser objetivos e identificables basados en los documentos soportes.

2. NEGATIVO:

Son pagos que no se deben sumar al valor en Aduanas por que no tienen que ver con la mercancía y demás referente.

5.3.2.3.2 Metodo del valor de transaccion de mercancías idénticas y metodo del valor de transaccion de mercancías similares. Estos métodos se basan en estudios realizados anteriormente, utilizados cuando en el estudio de valor hace falta algún dato.

Cuando el valor en aduana no pueda determinarse en virtud de lo dispuesto en el primer método, el valor en aduanas se determinará utilizando el valor de transacción de mercancías idénticas vendidas al mismo nivel comercial y sustancialmente en las mismas cantidades que las mercancías objeto de la valoración. Cuando no exista tal venta, se utilizará el valor de transacción de mercancías idénticas vendidas a un nivel comercial diferente y/o en cantidades diferentes, ajustado para tener en cuenta las diferencias atribuibles al nivel comercial y/o a la cantidad, siempre que estos ajustes puedan hacerse sobre la base de datos comprobados que demuestren claramente que aquéllos son razonables y exactos, tanto si suponen un aumento como una disminución del valor.²⁰

Mercancías idénticas cuando no existe ninguna diferencia entre una y otra mercancía y mercancías similares cuando en la descripción de la mercancía cambia algún tipo de dato pero no es significativo y se puede aplicar al estudio.

5.3.2.3.3 Metodo Deductivo. El valor en aduana se determina sobre la base del precio a que se venden las mercancías, deducido mediante documentos soportes como Factura Comercial, Precios de venta en el país importador, Gastos de importación, Margen de utilidad; Se realiza un análisis financiero y contable de costos de venta y gastos.

²⁰ <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D571.htm>

5.3.2.3.4 Metodo de valor reconstruido. Este método se lo utiliza cuando el estudio de valor se lo vaya a realizar con base en los costos de fabricación del producto.

5.3.2.3.5 Metodo del último recurso. En este método se realiza Flexibilización, el cual hace referencia a retroceder en cada uno de los métodos anteriores para poder realizar el estudio de valor correspondiente, si al final nuevamente no se obtiene ningún soporte se procede a mirar los precios de referencia en revistas especializadas, entidades o circulares emitidas.

Una vez aplicados los métodos y estableciendo un valor aduanero de la mercancía se continua con el procedimiento para la aplicación de liquidación.

Para realizar la liquidación oficial se expide un Requerimiento Especial Aduanero REA que es un acto administrativo previo o preparatorio mediante el cual se le comunica oficialmente al usuario que se encuentra incurso en causal de declaración, proponiendo a la División de Liquidación de la DIAN Seccional con el material probatorio, se profiera el acto definitivo el cual formula la Liquidación Oficial.

Conforme con el Art. 510 del Decreto 2685 de 1999, “la respuesta del requerimiento especial aduanero se deberá presentar por el presunto infractor dentro de los quince (15) días siguientes a su notificación y en ella deberá formular por escrito sus objeciones y solicitar las pruebas que pretenda hacer valer”²¹ de esta forma la administración garantiza el debido proceso y el derecho de contradicción y el derecho de defensa.

Una vez analizados los documentos por la División de Gestión de Fiscalización y vencido el término de los quince (15) días sin que se hubiere presentado la respuesta al REA, la autoridad aduanera dispondrá de quince (15) días para decidir de fondo la situación jurídica de la mercancía, para fin del proceso la División de liquidación profiere una liquidación de revisión de valor o procede al archivo de documentos.

Tabla 1: Control posterior año 2009

AÑO 2009	
LIQUIDACIONES OFICIALES DE VALOR	31
NUMERO DE IMPORTADORES	2

Fuente: Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas De Ipiales, División de Liquidación.

²¹ Decreto 2685 de 1999, Art. 510, Pág. 532

Tabla 2: Control posterior año 2010

AÑO 2010	
LIQUIDACIONES OFICIALES DE VALOR	70
NUMERO DE IMPORTADORES	5

Fuente: Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas De Ipiales, División de Liquidación.

Con respecto al año 2009, en el año 2010 se observa que la presencia de los importadores evasores de impuestos de aceite crudo de palma incremento de 2 a 5 importadores, de igual forma se evidencia la gestión y efectividad en el control posterior de la DIAN Seccional profiriendo mayor numero de liquidaciones oficiales de valor difiriendo en 39 declaraciones mas entre dichos años.

5.3.3. VISITAS TAC. Las visitas TAC son visitas integrales que pueden ser:

- Tributaria
- Aduanera
- Cambiaria

TRIBUTARIA

Las visitas tributarias son realizadas por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de la Ciudad de Pasto encargada del control del pago de impuestos como ingresos del Estado, en dicha visita se revisa Factura Comercial, Declaración de renta, Responsables de impuestos de renta, Iva, Resolución de facturación.

ADUANERA

La parte Aduanera es realizada por la División de Gestión de Operación Aduanera de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales con el fin de controlar el tráfico internacional de las mercancías que se importan y exportan en y desde un país en concreto y así recaudar los impuestos establecidos por la Aduana. En estas visitas se corroboran datos de la declaración de importación, Disposición de la mercancía, Documentos soportes, Inventario, Contabilidad, Reglamentos técnicos para determinar si la mercancía es aprehendida o no.

CAMBIARIA

El mercado cambiario implica un sistema de cambio el cual esta influenciado por la oferta y la demanda de divisas. Las visitas cambiarias son realizadas por Control

Cambiario de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales la cual verifica datos de declaraciones de cambio, mensaje Swift que son los utilizados para emitir transferencias a favor de clientes, contabilidad, declaración de importación, Reglamentos técnicos, y Precios de referencia.

En los tres casos de las visitas TAC - Tributaria, Aduanera y Cambiaria se exige:

- Cámara de comercio
- Escritura de constitución
- Resolución de factura
- Inscripción en el Rut

Una vez realizada la visita, se registra en un informe de lo encontrado y verificado, entra a comité y se decide si es necesario abrir investigación o no, o se realiza una investigación preliminar y se la abre en un periodo de tiempo determinado.

En el año 2010 se presentaron controversias de valor en las importaciones de aceite crudo de palma, identificando casos donde el valor realmente pagado o por pagar se encuentra a USD 1.000 la tonelada y a sido declarada para importarla a Colombia a USD 500 la tonelada, con un margen de USD 500 de diferencia donde se da por entendido que evaden el 16% de los 500 dólares de subvaloración.

La Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales mediante estudios realizados ha demostrado a través de documentos obtenidos que efectivamente LA FABRIL como empresa Ecuatoriana vende el aceite crudo de palma a un ciudadano Ecuatoriano a USD 1.000 la tonelada, encontrando que dicho ciudadano vende a la empresa LIMBANIA a USD 500 la tonelada y esta a su vez la introduce a Colombia a USD 500 la tonelada.

Se evidencia que la compra se realizó a un precio mayor que el vendido por el ciudadano a la empresa Colombiana, tipificado el hecho como un defraudamiento al tesoro nacional, un fraude al fisco nacional mediante la evasión de impuestos, encontrando así controversias de valor por USD 1.000 la tonelada de aceite crudo de palma.

Si el importador no realiza ajuste de valor, puede establecer una garantía, y de esta forma se inicia el estudio de valor que dando como resultado la certeza de que es el precio legalmente pagado o por pagar se cierra el caso, pero si el estudio de valor establece que el precio declarado esta rebajado de forma ilegal el importador debe cancelar lo que no pago en el momento de declarar la mercancía.

²²

²² Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales, División de Gestión de Fiscalización y Liquidación.

6. GESTIÓN REALIZADA POR LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CULTIVO DE PALMA Y LA DIRECCIÓN SECCIONAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS DE IPIALES FRENTE A LA SUBFACTURACIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE ACEITE CRUDO DE PALMA EN EL AÑO 2010

La Federación Nacional de cultivo de palma FEDEPALMA como agremiación sólida que hace suyos los intereses, necesidades y proyecciones del sector palmero colombiano y la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales entidad responsable de prestar un servicio de facilitación y control a los agentes económicos, para el cumplimiento de las normas que integran el sistema Tributario, Aduanero y Cambiario, en el año 2010 trabajaron de forma conjunta para contener algunas irregularidades asociadas a la subfacturación en importaciones de aceite crudo de palma identificada con posición arancelaria 1511100000, originarias del Ecuador y que ingresan vía terrestre por la Aduana de Ipiales Nariño, puente Internacional de Rumichaca.

En este sentido y bajo el Art. 74-1 del Decreto 2685 de 1999 “La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá autorizar la presencia de observadores de las operaciones de importación en determinados lugares de arribo habilitados, seleccionados de listas ilegibles de candidatos presentados por los gremios, aprobados por la Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera. La función del observador de la operación de importación consistirá en observar de cerca las operaciones de trámite de importación de un determinado tipo de mercancías pudiendo, a solicitud del funcionario competente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, rendir informe técnico sobre clasificación arancelaria, descripción, identificación, cantidad, peso y valor u otros aspectos de la mercancía”²³ en el año 2010 se contó con la presencia de un observador aduanero por parte de la Fedepalma.

En la gestión realizada por la Federación Nacional de Cultivo de palma Fedepalma, mediante el observador aduanero de manera periódica durante el año 2010, asistió a nueve (9) mesas de trabajo de lucha contra el contrabando de productos del sector agropecuario y a 374 inspecciones aduaneras físicas en donde el observador informo, (Anexo 11):

- Fecha de la diligencia de inspección
- Lugar donde se practica la diligencia
- Numero de declaración de importación
- Importador
- Declarante

²³ Decreto 2685 de 1999, Art. 74-1 Pág. 85

- Exportador
- País exportador
- Inspector
- Descripción de la mercancía
- Valor FOB USD \$
- Subpartida arancelaria
- Documentos soportes examinados
- Total folios
- Concepto técnico: se describe la cantidad inspeccionada de aceite crudo de palma, la placa del carro tanque y del remolque, la empresa transportadora y el precio FOB unitario declarado.
- Recomendaciones: se recomienda si es el caso, se realice controversias de valor a la correspondiente importación debido a que el precio FOB unitario declarado es inferior al precio de referencia que rige para determinada quincena.
- Firma del observador y del inspector aduanero.²⁴

El Observador Aduanero durante el primer semestre del año 2010, dio a conocer a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales las controversias de valor en las importaciones de aceite crudo de palma, específicamente se informo que en ocasiones donde los precios internacionales de aceite crudo de palma estaban alrededor de US \$800 dólares, se encontraron casos en los que importadores nacionalizan este producto a US \$ 550 dólares por tonelada, cerca de 37.5% menos, lo cual sin duda genera perjuicios al fisco en materia de recaudo de IVA y afecta de manera importante las condiciones de comercialización de los productos de la palma de producción nacional en el mercado Colombiano. El precio del aceite crudo de palma en dichos contratos es bastante dudoso en la medida de que se habla de los precios básicos, cuyos precios se rigen por los referentes del mercado internacional y donde descuentos del 37.5% evidentemente contradicen la dinámica de oferta y demanda de los mismos.²⁵

El interés de Fedepalma radica en el seguimiento y control de la Aduana de Ipiales a las importaciones de este producto proveniente del Ecuador, en este sentido Fedepalma solicito la realización de controversias de valor teniendo como referencia los precios reales de compra que se negocian en el mercado Ecuatoriano, debido a que en la actualidad dichas controversias únicamente se las puede realizar teniendo como base precios de referencia que son precios emitidos quincenalmente en las circulares de la subdirección de Gestión Técnica Aduanera y por los precios que la Fundación Ecuatoriana de Fomento de Exportaciones de aceite de palma y sus derivados de origen nacional www.fedapal.com emiten diariamente.

²⁴ Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales, División de Gestión de Operación Aduanera, Actuación del Observador.

²⁵ Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales

Los importadores de aceite crudo de palma se basan en estos precios de referencia para declarar la mercancía a precios muy similares a los consignados en estas circulares y no declaran los precios reales de compra ya que se valen de intermediarios en el Ecuador que actúan como exportadores que subfacturan la venta de estos productos para lograr de esta manera que el importador pague un valor mas bajo de tributos en Colombia.

De esta manera se identifico importadores como LIMBANIA LTDA, COMPAÑÍA RALFER LTDA, COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL INTEGRAL S.A., C.I PRODIMPEX LTDA, TRADE CENTER INTERNACIONAL YAGUAR LTDA, AGRONEGOCIOS DEL SUR LTDA, COMERCIALIZADORA ANDINA DE GRANOS LTDA C.I, DEINTERCOMER LTDA, MERCADO INTERNACIONAL DE ADUANAS LTDA que declararon importaciones de aceite crudo de palma a un precio muy inferior a los precios reales que negociaron proveedores Ecuatorianos como LA FABRIL S.A., Industrias ALES C.A. entre otros, identificado claramente en las facturas comerciales, que amparados en contratos de compra y venta Internacional realizaron importaciones sin que se les pueda realizar controversias de valor ²⁶, ya que según el Art. 172 de la resolución 4240/DIAN numeral 6, cumple con la normativa “ cuando la controversia se origine en razón a que el valor FOB declarado, a pesar de estar dentro del rango de los precios estimados se encuentra por debajo del margen superior, solo se autoriza el levante, si dentro de los cinco (5) días siguientes a la practica de la diligencia, el declarante presenta los documentos que acrediten que el valor declarado como base gravable representa la cantidad total efectivamente pagada o por pagar con los ajustes de que trata el articulo 8 del Acuerdo, o constituye una garantía en la forma dispuesta en el articulo 523 de esta resolución” ²⁷

La Federación Nacional de Cultivo de palma Fedepalma solicito a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales tomar acciones que sean necesarias para evitar que este tipo de contratos de compra y venta vulneren los esfuerzos que de manera conjunta se realizaron para contener la subfacturación de aceites de palma.

De acuerdo con lo previsto en el Decreto 111 del 2010 del Ministerio de Hacienda y crédito publico, en su articulo 4 en el cual se modifica el numeral 5 del articulo 128 del decreto 2685 de 1999 y que en el numeral 5.1.3 dice textualmente “De conformidad con el numeral 3 del Art. 54 del Reglamento Comunitario adoptado por la resolución 846 de la CAN, cuando se trate de precios declarados ostensiblemente bajos que podrían involucrar la existencia de un fraude, la autoridad aduanera exigirá garantía. Sin perjuicio de lo antes dispuesto el declarante podrá optar voluntariamente por constituir la garantía renunciando a los

²⁶ Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales, División de Liquidación.

²⁷ Resolución 4240 de 2000/DIAN Art. 172 Numeral 6.

términos previstos en el numeral 5.1.1 o si lo considera necesario de forma libre y voluntaria ajustar la declaración de importación al precio realmente negociado”.

Por su parte la División de Gestión de Fiscalización remitió al G.I.T. de Investigaciones Aduaneras I de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales las declaraciones de importación junto con los documentos soportes, previstos en el Art. 121 del Decreto 2685 de 1999, como es el registro o licencia de importación, factura comercial, documento de transporte, certificado de origen, certificado de sanidad, lista de empaque cuando hubiere lugar a ella, mandato y declaración andina de valor (Anexo 12)²⁸, con el fin de considerarlo pertinente se realice la apertura de las correspondientes investigaciones, por la presunta comisión de la falta contenida en el Art. 499 numeral 3 del Decreto 2685 de 1999 “declarar una base gravable inferior al valor en aduanas que corresponda, de conformidad con las normas aplicables. La sanción aplicable será del cincuenta por ciento (50%) de la diferencia que resulte entre el valor declarado como base gravable para las mercancías importadas y el valor en aduanas que corresponda de conformidad con las normas aplicables. La sanción precisa en este inciso solo se aplicara cuando se genere un menor pago de tributos.”²⁹

Durante el año 2010 la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales, con el objetivo de conocer y realizar seguimiento a problemáticas presentadas por los diferentes gremios como FENAVI, FEDEPAPA, FEDEARROZ, ASOCAÑA, y entre los que se encuentra FEDEPALMA, organizo mesas de trabajo regional de comité de lucha contra el contrabando de productos del sector agropecuario, presentándose este tipo de irregularidades como son los precios ostensiblemente bajos en las importaciones de aceite crudo de palma; se realizaron nueve (9) mesas de trabajo en lo corrido del año, en las cuales mes a mes se llevo control de dicha problemática, presentando compromisos y gestiones respectivas acordadas por la DIAN Ipiales y Fedepalma.

²⁸ Decreto 2685 de 1999 Art. 121 Pág. 121

²⁹ Decreto 2685 de 1999 Art. 499 Numeral 3 Pág. 515

6.1 MESAS DE TRABAJO REGIONAL DE COMITÉ DE LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO DE PRODUCTOS DEL SECTOR AGROPECUARIO.

Imagen 8: Funcionarios de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiiales en las mesas de trabajo regional de comité de lucha contra el contrabando de productos del sector agropecuario



Fuente: este estudio

MESA	FECHA	# DE ASISTENTES	PROBLEMÁTICA	COMPROMISO	GESTIÓN
1	16/02/2010	48	Cambio de moneda	Capacitar a funcionarios de la Dirección Seccional de Ipiiales por parte de FEDEPALMA.	Con oficio No 137201245-0257 del 3 de Marzo de 2010 la DIAN solicito capacitación a FEDEPALMA

2	25/03/2010	30	Precios ostensiblemente bajos	<p>Elevar solicitud por parte de FEDEPALMA a la dirección de gestión técnica Aduanera se incluya en las circulares de precio de referencia el valor FOB para el aceite crudo de palma</p>	<p>La DIAN realizo solicitud sobre el tema, la cual fue tenida en cuenta.</p>
				<p>La DIAN intensificará los controles a grasas, aceites y demás productos en el puesto del pedregal</p>	<p>La DIAN ha intensificado los controles a productos sensibles como aceites y grasas, con un nivel de cumplimiento del 100%.</p>
				<p>La DIAN solicitará a la dirección de gestión de aduanas del nivel central se incluya en el módulo de selectividad el 100% de las importaciones de oleína y de aceite crudo de palma</p>	<p>La DIAN Seccional mediante oficio No 137000201-10-0260 solicito a la DIAN incluir dentro de los perfiles de riesgo el aceite crudo de palma.</p>

				<p>FEDEPALMA Capacitara a funcionarios de la DIAN Seccional acerca de la identificación de productos derivados del aceite crudo de palma.</p>	<p>Fedepalma dio cumplimiento a este compromiso, realizando en el mes de Julio del 2010 la capacitación a los funcionarios de la DIAN Ipiales.</p>
				<p>La DIAN solicitará a FEDEPALMA los equipos necesarios en el evento en que se requieran para la toma de muestras para efectuar el análisis de las mercancías importadas.</p>	<p>La DIAN realizo la solicitud a FEDEPALMA respondiendo que los recursos no eran suficientes para atender a dicha petición.</p>

3	05/05/2010	30	Precios ostensiblemente bajos a los precios de producción	Realizar los estudios de valor con celeridad por parte de la DIAN Seccional.	Se dio a conocer el listado de estudios de liquidación oficial de valor frente a expedientes o preliminares aperturados por importaciones de productos de interés del gremio.
				Plantear la posibilidad de utilizar un mecanismo a manera de GUIA DE MOVILIZACION de productos derivados de la palma de aceite, con el fin de controlar la destinación y uso del producto, similar al que realiza la Federación Nacional de Cafeteros.	Se acordó efectuar seguimiento a la gestión del Gremio, pero en el año 2010 no realizo nada respecto al tema.

4	11/06/2010	20	Precios ostensiblemente bajos a los precios de producción	<p>Solicitar a la Subdirección Técnica Aduanera por parte de Fedepalma, la posibilidad de que en los precios de referencia, se incluyan los precios realmente negociados en el mercado Ecuatoriano y no los precios manejados a nivel internacional</p>	<p>Los precios de referencia que actualmente esta publicando la DIAN se encuentran muy cercanos al valor real del aceite crudo de palma y sus derivados.</p>
				<p>Manejar un registro de control sistemático y simultaneo por parte de la DIAN y la POLFA en puesto de control fijo del Pedregal, de todos los vehículos que hagan transito al interior del país con productos derivados de palma.</p>	<p>En el puesto de control del pedregal se lleva registro de la mercancía sensible que transita por esta vía entre ellas el aceite crudo de palma y sus derivados.</p>

--	--	--	--	--	--

5	22/07/2010	13	Precios y contratos de compra y venta que se presentan para ingresar el aceite crudo de palma al país.	La DIAN solicitara al Comité de Selectividad se realice inspección física al 100% de las importaciones de aceite crudo de palma y sus derivados.	Con oficio N°137201245-0963 del 26 de agosto de 2010, el Jefe de la División de Gestión de Operación Aduanera realiza solicitud al Director de Gestión de Aduanas.

				venta por tonelada esta por encima del declarado.	
				Fedepalma y al DIAN se reunirá para tratar el tema de antidumping en las importaciones de aceite crudo de palma.	Se realizo reunión del Director Seccional con el Observador Aduanero de Fedepalma.

6	27/08/2010	28	Antidumping a las importaciones de aceite crudo de palma	Estudiar la viabilidad de la aplicación de derechos antidumping a las importaciones de aceite crudo de palma por parte de Fedepalma y de la DIAN Ipiales.	Los derechos antidumping como figura que se presenta en importaciones con subfacturación, Fedepalma realizo una solicitud al Ministerio de industria comercio y turismo quien decide si es pertinente que se apliquen los derechos antidumping para la mercancía, el cual debe ser cancelado al momento de declararla.
---	------------	----	--	---	--

7	29/09/2010	23	Precios y contratos de compra y venta que se presentan para ingresar el aceite crudo de palma y sus derivados por la frontera Colombo Ecuatoriana y trabajar el tema de DUMPING y la posibilidad de solicitud de los derechos compensatorios	Intensificar por parte de la Dirección Seccional el control aduanero previo y posterior del aceite crudo de palma importado.	Se revisaron las importaciones realizadas en lo corrido del año 2010, en especial aquellas que se realizaron con Contrato de compra y venta, con el objeto de iniciar posibles investigaciones o estudios de valor.
				Gestionar por parte de la Dirección Seccional ante los industriales del país, una posible reducción de las importaciones de productos derivados de la palma.	Se realizo las gestiones previas con el nivel Central de la DIAN, para proponer como estrategia en las mesas NACIONALES.

8	27/10/2010	27	Selectividad en las importaciones de aceite crudo de palma.	Selectividad que supere por lo menos el 50% de la mercancía de importación.	Se intensifico el control aduanero previo y posterior a las importaciones de aceite crudo de palma, Se reviso el sistema encontrando que esta el 30% de inspecciones y en el lugar de arribo se realiza el reconocimiento al 100% de la mercancía.
---	------------	----	---	---	--

9	14/12/2010	19	Subfacturación del aceite crudo de palma y sus derivados.	Reiteración al nivel central sobre la solicitud de una mayor selectividad para inspección de aceite crudo de palma y sus derivados, previa revisión de las investigaciones por controversias de valor por parte de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales.	Se reitero la solicitud de selectividad de las inspecciones de aceite crudo de palma.
---	------------	----	---	--	---

Fuente: Mesas de trabajo regional de comité de lucha contra el contrabando de productos del sector agropecuario 2010.

De esta manera finaliza la gestión de Fedepalma y la Dirección seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales en el año 2010 solicitando a la Subdirección de Gestión de Comercio Exterior de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, incluir dentro de los perfiles de riesgo el aceite crudo de palma, de tal manera que la selectividad en inspecciones físicas o documentales sean entre el 50% y el 100%; Así se comprometieron a continuar en el año 2011 la alianza conjunta de estas entidades como estrategia de control y apoyo a la producción y al fisco nacional.

Como ejemplo de subfacturación en el año 2010 en las importaciones de aceite crudo de palma, se encontró que desde el mes de Enero de dicho año importadores como COMPAÑÍA RALFER LTDA y LIMBANIA LTDA comenzaron a realizar estas importaciones declarando un valor inferior al precio que realmente se debía declarar. En el mes de Mayo la Compañía RALFER LTDA desapareció de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, así como también de los procesos de importación; LIMBANIA LTDA desapareció en el mes de Septiembre, quienes posteriormente fueron remplazados por el importador EXPO DEL PACIFICO LTDA, luego de ocho (8) meses de consulta, reuniones, y controversias, en el mes de Septiembre en una importación realizada por el importador LIMBANIA LTDA la cual fue perfilada para inspección física, se les dio la opción de que presenten documentos probatorios del valor o que constituyan garantía tal como lo señala el numeral 5.1 del Art. 128 del Decreto 2685 de 1999 modificado por el Decreto 111 de 2010, en concordancia con el numeral 3 del Art. 172 de la resolución 4240 de 2000, esto se realizó con base en pruebas documentales como facturas de otras importaciones que estaban valoradas en USD \$ 900 la tonelada frente a USD \$ 550 la tonelada que se declaraba en los citados contratos de compra y venta, obteniendo como resultado la no constitución de la garantía por parte del importador, viéndose obligado a presentar declaración de corrección ajustando el valor inicialmente declarado al precio de referencia(Anexo 13).

7. EFECTOS QUE HAN CAUSADO LOS CONTROLES IMPLEMENTADOS POR PARTE DE LA DIRECCIÓN SECCIONAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS DE IPIALES FRENTE A LAS IMPORTACIONES DE ACEITE CRUDO DE PALMA EN EL AÑO 2010

Los controles previos y posteriores a las importaciones de aceite crudo de palma, implementados por parte de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de IPIALES en el año 2010, se logró en arduo trabajo y con resultados satisfactorios, en los cuales intervinieron la División de Gestión de Operación Aduanera encargada de planear, organizar, dirigir, y evaluar las actividades relacionadas con la aplicación y desarrollo de la operación aduanera, regímenes aduaneros, valoración aduanera, clasificación arancelaria, normas de origen y análisis físico y químico de las mercancías, facilitando y agilizando todas las operaciones; la División de Gestión de Fiscalización y Liquidación encargada de planear, organizar, dirigir, y evaluar las actividades relacionadas con la prevención, investigación, determinación, penalización, aplicación y liquidación de los tributos nacionales, de las sanciones, multas y demás; y la Gestión Jurídica encargada de compilar, actualizar y divulgar normas sobre regímenes tributarios del orden nacional, aduanero, de comercio exterior y de control de cambios en los asuntos de su competencia, interpretar y actuar como autoridad doctrinaria³⁰

De igual forma la Federación Nacional de Cultivo de palma de aceite mediante peticiones realizadas a la DIAN IPIALES, contribuyo para que la subfacturación en dichas importaciones disminuya y conjuntamente como alianza estratégica lograr que dicha problemática directa o indirectamente no continúe reflejándose en la evasión de impuestos para el recaudo del fisco nacional y en aspectos como la Producción, consumo, Importación, y Precios del aceite crudo.

El sector de la palma en el año 2010, tuvo una gran expansión a nivel nacional debido al alto rendimiento en el uso como Biodisel, así como también en la industria tradicional de alimentos, forrajes, jabonería, y cosméticos. El recaudo se beneficia por el crecimiento de las importaciones y por ende del pago de tributos como el IVA del 16% en el caso del aceite crudo de palma, ya que se encuentran afectas al pago del derecho ad valorem que se calcula sobre su valor CIF (valor FOB de la mercancía + valor del seguro + valor del flete), cuyo producto se encuentra exento con un gravamen arancelario del 0%, siendo los impuestos uno de los instrumentos de mayor importancia con el que cuenta el Estado para promover el desarrollo económico, sobre todo porque a través de éstos se puede influir en los niveles de asignación del ingreso entre la población, ya sea mediante un determinado nivel de tributación entre los distintos estratos o, a través del gasto

³⁰ Decreto 4048 de 2008/DIAN

social, el cual depende en gran medida del nivel de recaudación logrado, correspondiente la fiscalización de estas operaciones y la recaudación de los derechos e impuestos indicados a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.³¹

De esta forma los controles realizados por la DIAN Seccional a las importaciones de aceite crudo de palma se relacionan directamente con los ingresos de la estructura fiscal de la nación, siendo ingresos corrientes clasificados como tributarios Indirectos que gravan actividades económicas como las importaciones; En el año 2010 dicha importaciones se dieron en momentos que el país enfrentaba dificultades de oferta nacional, haciendo su participación en la medida que así lo requirió la demanda, con el fin de suplir la carencia de producción del país, sin omitir que este régimen de comercio exterior se ha mantenido estable como ingreso de mercancía a territorio Aduanero Nacional.

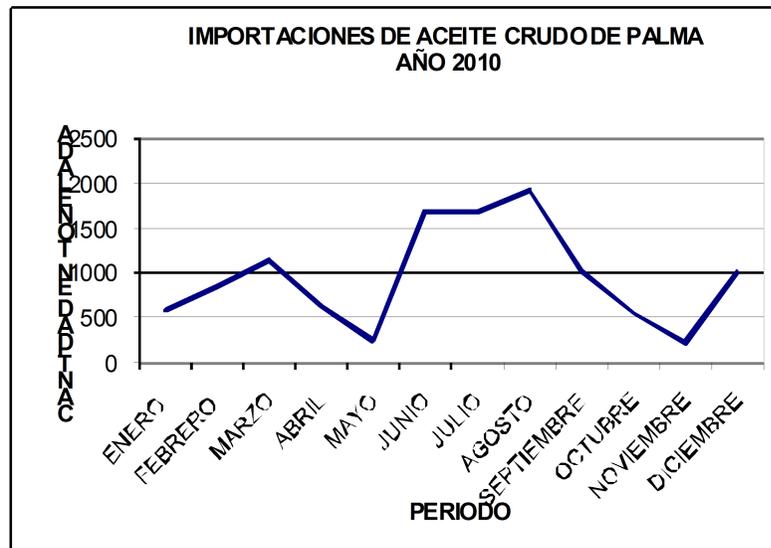
Tabla 3: Colombia. Importaciones en tonelada de aceite crudo de palma año 2010

IMPORTACIONES DE ACEITE CRUDO DE PALMA	
	TONELADAS
ENERO	589,49
FEBRERO	857,17
MARZO	1.137,76
ABRIL	636,19
MAYO	251,57
JUNIO	1.691,52
JULIO	1.685,22
AGOSTO	1.922,53
SEPTIEMBRE	1.026,92
OCTUBRE	548,85
NOVIEMBRE	224,81
DICIEMBRE	1.001,07
	11.573,1

Fuente: Fedepalma

³¹ http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/romero_g_pm/capitulo1.pdf

Grafica 1: Colombia. Importaciones de aceite crudo de palma año 2010



Fuente: este estudio

En lo corrido del año 2010, en lo que respecta a las importaciones de aceite crudo de palma provenientes del Ecuador se importaron 11.573 Toneladas con un valor en dólares que asciende a 8.358.894, durante el primer trimestre se importó 2.584,42 toneladas, en el segundo trimestre 2.579,28 toneladas, con un decremento entre Abril y Mayo del 60%, en el tercer trimestre se importó 4.634,67 toneladas con un incremento del 80% frente a las del segundo trimestre, este incremento considerable se debe a la baja producción de aceite nacional y a la demanda en ascenso, a las estrategias de abastecimiento de materia prima de las multinacionales que implica mantener inventarios para garantizar una disponibilidad permanente además de reducir costos de logística y tiempos de entrega a la industria nacional y así disminuir costos de suministro, de igual forma al proceso de reevaluación del peso colombiano frente al dólar que abarata e incentiva las importaciones de dicho producto;³² En el cuarto trimestre se importó 1.774,73 toneladas disminuyendo en 62% con respecto al anterior trimestre.

De todas esas importaciones la DIAN Seccional tiene un estimado de que un 50% fueron subfacturadas, como competencia desleal que genera a la industria nacional palmicultora, la cual no se encuentra preparada para cubrir la demanda local y enfrentar la competencia foránea que ingresa al país con precios por debajo de los de referencia, debido a ello, de forma intensiva se incrementaron los

³² http://www.fedepalma.org/document/2011/Bol_eco_3trim2010.pdf

controles tanto previos como posteriores impartidos por la Autoridad Aduanera dando como resultado la identificación y culminación de varios importadores que ingresaban dicho producto eludiendo el pago de los tributos correspondientes, así, se logro que ciertos evasores pagaran el impuesto que intentaron eludir siendo las importaciones que se declararon por debajo de los precios reales de compra una representación a la disminución en el pago de impuestos que se constituye como una practica evasora que perjudica al país, de esta forma aunque el estado tiene ingresos tal vez de mayor representación no recauda lo que debería para poder funcionar y cumplir sus fines, ya de que no dispondrá de fondos para cubrir sus gastos de funcionamiento, de operación comercial y producción, de servicio de deuda y de inversión, (satisfacer necesidades publicas, financiar la construcción de infraestructuras, prestar los servicios públicos de sanidad, educación, defensa, sistemas de protección social....)³³

Al no recaudar la cantidad correcta de tributos disminuye la eficiencia económica del país, ya que estos impuestos catalogados como indirectos tienen fines de proteger sectores importantes y representativos para la nación, parte de los ingresos se cobran al gremio como contribuciones parafiscales y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio; De igual forma el Gobierno Nacional otorga apoyos económico por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que pretende apoyar la prestación de asistencia técnica a los productores en el desarrollo de proyectos productivos mediante el IAT - Incentivo a la asistencia técnica que se reglamenta por la Resolución No. 49 de 2010, el ICR - Incentivo a la capitalización rural también es un beneficio económico que se otorga a una persona natural o jurídica, por la realización de inversiones nuevas dirigidas a la modernización, competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria, igualmente el Gobierno Nacional reglamentó la exención en el impuesto de renta, para los nuevos cultivos de tardío rendimiento en palma de aceite, caucho, cacao, cítricos y frutales. La exención del impuesto cobija los nuevos cultivos de palma de aceite, caucho, cacao, cítricos y frutales desde el momento en que comienzan a ser productivos y por un período de 10 años.³⁴

De una u otra forma el controlar la subfacturación en las importaciones de aceite de palma a favorecido su producción en la medida que la política publica ha venido incentivando su aumento con diferentes programas y estímulos como la fertilización, asistencia técnica, control fitosanitario y de malezas, suministro de riego y su evacuación recolección, constitución de operaciones de cobertura de precios de la producción a comercializar, manteniendo desde el año 2007 sostenidamente la otorgación de créditos con tasa subsidiaria y mejores condiciones posibles en el mercado financiero a pequeños y medianos productores Colombianos, siendo en el año 2009 desembolsados por Finagro más

³⁴ http://www.finagro.com.co/html/i_portals/index.php

de \$170.000 millones con e fin de lograr Sostenimiento de la producción agropecuaria.³⁵

Así, acorde con el crecimiento del área sembrada de aceite de palma que para el año 2010 fue de 402 miles de hectáreas, en dicho año se genero aproximadamente 5.000 nuevos empleos directos representando el 0.25% del total de empleos en el país, agrupando: cultivadores, trabajadores agrícolas, personal administrativo, técnicos, profesionales, empresarios;³⁶ Un variable equipo humano que contribuyen al desarrollo de la nación y que como consecuencia del control realizado a la subfacturación el nivel de empleo se mantuvo estable en el mencionado año.

Tabla 4: Colombia. Producción de aceite crudo de palma en el año 2010

PRODUCCION DE ACEITE CRUDO DE PALMA EN COLOMBIA	
	MILES DE TONELADAS
ENERO	74,0
FEBRERO	66,1
MARZO	83,4
ABRIL	72,0
MAYO	62,9
JUNIO	63,9
JULIO	58,6
AGOSTO	24,3
SEPTIEMBRE	58,4
OCTUBRE	54,6
NOVIEMBRE	50,4
DICIEMBRE	54,4
TOTAL	723.1

Fuente: SISPA³⁷

La palma de aceite es un cultivo perenne y de tardío y largo rendimiento, su vida productiva puede durar más de 50 años, pero desde los 25 se dificulta su cosecha

³⁵ http://www.visioneconomica.com/anexo/perfiles/d7a_palma_colombia_05_2011.pdf

³⁶ http://www.fedepalma.org/congreso/2011/memorias/discurso_presidente_Santos.pdf

³⁷ http://sispa.fedepalma.org/sispaweb/default.aspx?Control=Reportes/rep_evolucionmensualfrutopro&Sec=66

por la altura del tallo, que aunque Colombia se ha caracterizado por ser líder latino en la producción de aceite de palma, siendo 73 municipios del país que la siembran concentrado en cuatro zonas productivas: • Norte: Magdalena, Norte del Cesar, Atlántico, Guajira, • Central: Santander, Norte de Santander, Sur del Cesar, Bolívar, • Oriental: Meta, Cundinamarca, Casanare, Caquetá, • Occidental: Nariño; y el tercer productor mundial (representa 1.7% de la producción mundial), en los últimos años se ha observado una fuerte caída en la productividad, rindiendo 3 toneladas por hectárea, cierto descenso se explica entre otros aspectos por las pérdidas en la producción causadas por enfermedades y el mal clima, adicionalmente, los precios de los fertilizantes no fueron lo suficientemente bajos para fomentar su uso en los cultivos.³⁸

En el primer semestre, la baja producción se debió también a la enfermedad pudrición del cogollo (PC) en más de 25.000 hectáreas de cultivo, los desórdenes climáticos afectaron el normal desarrollo de las labores de fertilización y cosecha, así como problemas fitosanitarios en las distintas zonas del país, induciendo una baja en la tasa de extracción puesto que la calidad del fruto descendió y por lo tanto la escasez de aceite de palma en el mercado local. El clima también perjudicó infraestructura y amenazas sanitarias, labores de manejo, los programas de fertilización se atrasaron cayendo su eficiencia, trayendo consigo un menor peso de los racimos y una menor tasa de extracción. Las lluvias incidieron en el retraso de los ciclos de cosecha, lo que aumentó el número de racimos sobremaduros con mayor contenido de agua dificultando la recolección del fruto desprendido con mayor contenido de aceite. Las mayores lluvias disminuyeron la radiación solar y afectaron el proceso de fotosíntesis.³⁹

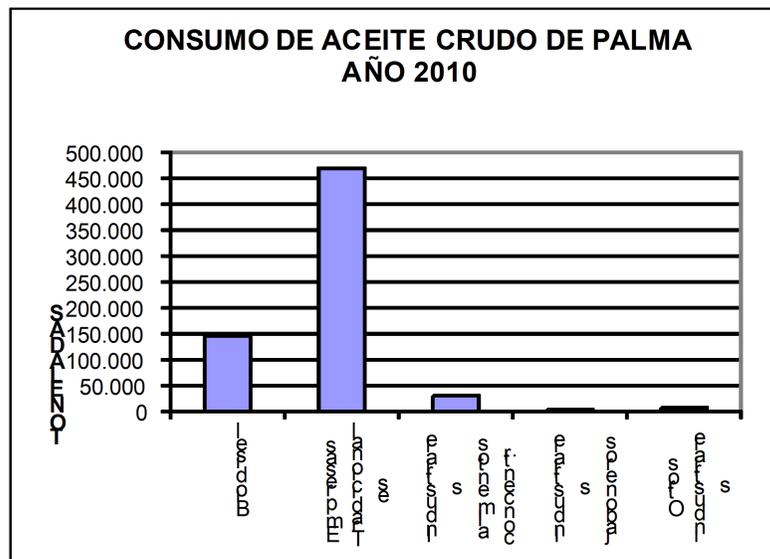
Aunque en el año 2010, el mercado de Biodiesel se constituyó como la gran oportunidad del sector palmero impactando positivamente los ingresos ampliando su consumo de 67.168 a 144.508 toneladas con respecto al año inmediatamente anterior, dicho año se caracterizó por un bajo crecimiento de la producción de aceite crudo de palma con respecto a su evolución histórica, desaprovechando la oportunidad de obtener un ingreso adicional y dejando paso abierto a las importaciones, de esta forma los controles se hacen cada vez más necesarios en la medida que el consumidor compra sin ninguna restricción a fin de satisfacer su necesidad, sin conocer el perjuicio económico que están propiciando al obtener un producto posiblemente subfacturado.

³⁸ http://estudioseconomicos.com.co/anexo/temas/25c_palma_internacional_03_2011_v6.pdf

³⁹ http://www.fedepalma.org/document/2010/Bol_Eco_primer_sem_2010.pdf

Grafica 2: Colombia. Consumo por industrias de aceite crudo de palma año 2010

	TONELADAS
Biodisel	144.508
Empresas Tradicionales	469.812
Industriales alimentos concentrados	30.449
Industriales jaboneros	4.946
Otros industriales	8.674
TOTAL	658.389



Fuente: SISPA⁴⁰

El pico de producción de aceite de palma en Colombia se presentó en los meses de marzo y abril, la producción del primer semestre disminuyó levemente y las ventas locales mantuvieron su dinamismo, la caída en producción representa una pérdida de oportunidades del sector para abastecer los nuevos mercados. En este semestre el consumo de aceite de palma fue de 422,3 miles de toneladas resaltando que dicha demanda adicional de Biodiesel no solo fue atendida con

⁴⁰ http://sispa.fedepalma.org/sispaweb/default.aspx?Control=Reportes/rep_distribucionventascompradordet&Sec=77

producción nacional si no también con importaciones que duplico su participación dentro del consumo como consecuencia del deterioro de la producción del país.

Para el segundo semestre hubieron condiciones estrechas de oferta y demanda de aceite de palma e inventarios bajos en las plantas extractoras, para lo cual el Gobierno Nacional determino reducir los aranceles de varios insumos agrícolas de interés para el sector palmero, expidiendo el Ministerio de Comercio Industria y Turismo el decreto 4114 del 5 de Noviembre de 2010 que rebajo a 5% los aranceles de productos tales como abonos, minerales o químicos entre otros, lo cual, debería haber incentivado a los productores a mejorar los planes de nutrición de sus cultivos y así contribuir a la recuperación de la productividad,⁴¹ que aunque su consumo creció 14% impulsado por la demanda para fabricación de Biodisel, proveniente de siete plantas procesadoras localizadas cuatro de ellas en la costa Atlántica, una en el Magdalena Medio, una en los Llanos Orientales y una cerca de Bogotá, la producción de aceite crudo de palma tuvo la caída de mayor volumen en todas las zonas.

Del primer al segundo semestre disminuyo la producción en 28.8% debido a fenómenos naturales, siendo circunstancial el descenso de producción en la medida que se esperaba nuevas siembras y renovaciones, hasta contar nuevamente con un volumen considerable de aceite de palma para satisfacer la oferta nacional y la exportable; El consumo interno total de aceite de palma llego a 658.389 toneladas, de las cuales las empresas tradicionales (aceite de cocina, productos de panadería, pastelería, confitería, heladería, sopas instantáneas, salsas, cremas...) lograron la mayor demanda con 469.812 toneladas, seguido de la producción de Biodisel, industriales alimentos concentrados, otros industriales y finalmente industriales jaboneros.

De esta manera la producción y el consumo de aceite crudo de palma se ven afectados en la medida que si se deja de fiscalizar las importaciones, ingresara dicho producto a competir al mercado con precios bajos que el país no puede tolerar debido a costos de producción, logística y mucho menos si existen problemas climáticos que impiden la eficiencia en la producción, de igual forma se evaden los impuestos que posteriormente podrán beneficiar la producción y su sostenibilidad en el mercado para una estable oferta del producto.

Cuando la producción de Colombia empezó a descender en el mes de Mayo, Ecuador figura la mayor producción de aceite crudo de palma, en el mes de Agosto los dos países se encuentran en un mismo punto con una producción entre 24 y 25 miles de toneladas, en los meses siguientes la producción nacional logra incrementar, caso contrario ocurre con la producción de Ecuador que se mantuvo entre un bajo rango de 20 y 30 miles de toneladas.

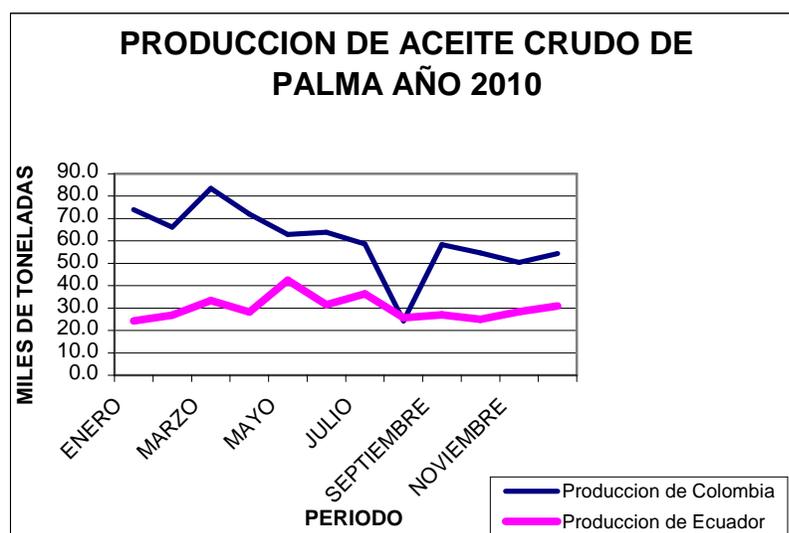
⁴¹ http://www.fedepalma.org/document/2010/Bol_Eco_seg_trim_2010.pdf

Tabla 5: Ecuador. Producción de aceite crudo de palma año 2010

PRODUCCION DE ACEITE CRUDO DE PALMA EN ECUADOR	
	MILES DE TONELADAS
ENERO	24,3
FEBRERO	26,9
MARZO	33,3
ABRIL	28,2
MAYO	42,5
JUNIO	31,5
JULIO	36,4
AGOSTO	25,7
SEPTIEMBRE	27,0
OCTUBRE	25,0
NOVIEMBRE	28,4
DICIEMBRE	31,0
TOTAL	360,2

Fuente: FEDEPAL⁴²

Grafica 3: Colombia y Ecuador. Producción de aceite crudo de palma año 2010

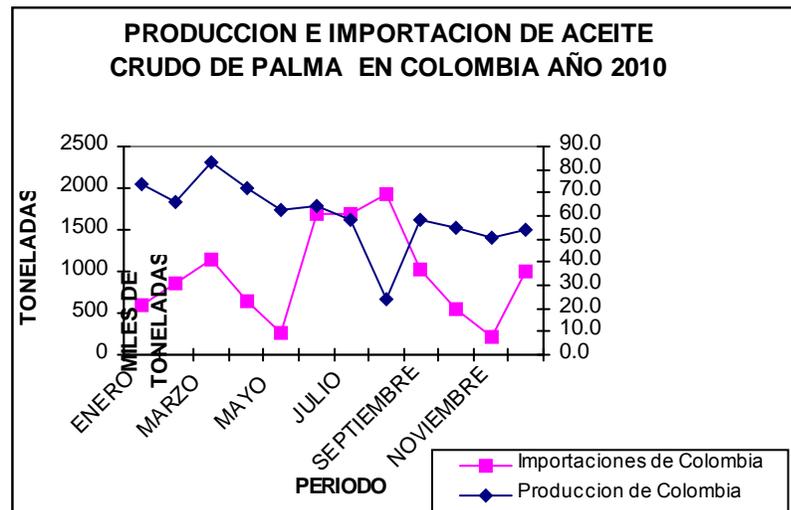


Fuente: este estudio

⁴² <http://www.fedapal.com/estadisticas/#nacionales>

La producción de Colombia ha estado tendiente a la baja desde el año 2008, en el año 2010 se esperaba una producción de 846.000 toneladas, de las cuales únicamente se produjo 753.117 toneladas, dicha producción disminuyó en 6% con respecto al año inmediatamente anterior con 804.838 toneladas, con respecto al aceite crudo de palma del Ecuador la producción de 360.300 toneladas en el año 2010 igualmente disminuyó entre un año y otro, con una variación porcentual de 16% con respecto a 428.593 toneladas en el año 2009, aunque en la región Costa del Ecuador se tiene una gran oportunidad para el desarrollo sostenible de plantaciones de palma ya que una buena parte está libre para la agricultura, la producción Colombiana siempre ha logrado mantenerse superior a la del país vecino.

Grafica 4: Colombia. Producción e importaciones de aceite crudo de palma año 2010



Fuente: este estudio

En la grafica 4 se observa que la producción Nacional entre los meses de Junio y Septiembre desciende, con un mínimo de producción en el mes de Agosto de 24.3 miles de toneladas, de igual forma se evidencia el incremento de las importaciones entre dicho periodo como consecuencia de la baja producción de Colombia, en el momento que la producción se equilibra en el IV trimestre con un mínimo de 50 mil toneladas, el numero de importaciones tiende a bajar hasta 224.81 toneladas, por consiguiente, toda vez que el consumo esta sujeto a la producción que se presente en Colombia de este producto, cuando la producción de crudo aumenta en Colombia las importaciones disminuyen y cuando hay escases se aumentan las importaciones en la medida que la demanda nacional lo exija al no contar con la producción necesaria que lo requiera, relación que se explica como efecto indirecto de los controles Aduaneros al mantener su operabilidad en el recaudo por IVA, resultado que se manifiesta como consecuencia conjunta del

crecimiento y composición de las importaciones, así como por el desempeño de la tasa de cambio.

Las importaciones se rigen por precios de referencia emitidos por la Subdirectora de Gestión Técnica Aduanera en Colombia y por la Fundación Ecuatoriana de fomento de exportaciones de aceite de palma en el Ecuador, los cuales se encuentran en función de los precios internacionales sujetos a las producciones de Malasia e Indonesia que son los mayores productores del mundo de estos productos y de sus sustitutos, adicionado en los fletes desde los respectivos orígenes y de la protección arancelaria en Colombia;⁴³ Los controles Aduaneros no influyen en este comportamiento de incremento de precios en el crudo de palma pero de una u otra forma la relación directa con el recaudo exige que las inspecciones se realicen constantemente en la medida de verificación y pago correcto de tributos con respecto al valor declarado.

Tabla 6: Colombia. Precios de referencia aceite crudo de palma año 2010

PRECIOS DE REFERENCIA DE COLOMBIA			
ACEITE CRUDO DE PALMA AÑO 2010			

	1RA QUINCENA	2DA QUINCENA	PROMEDIO POR TON.
ENERO	US\$ 832	US\$ 833	US\$ 832,5
FEBRERO	US\$ 832	US\$ 777	US\$ 804,5
MARZO	US\$ 798	US\$ 809	US\$ 803,5
ABRIL	US\$ 839	US\$ 824	US\$ 831,5
MAYO	US\$ 825	US\$ 828	US\$ 826,5
JUNIO	US\$ 824	US\$ 802	US\$ 813
JULIO	US\$ 792	US\$ 790	US\$ 791
AGOSTO	US\$ 794	US\$ 844	US\$ 819
SEPTIEMBRE	US\$ 897	US\$ 900	US\$ 898,5
OCTUBRE	US\$ 900	US\$ 929	US\$ 914,5
NOVIEMBRE	US\$ 973	US\$ 1027	US\$ 1000
DICIEMBRE	US\$ 1117	US\$ 1134	US\$ 1125,5

Fuente: Fedepalma

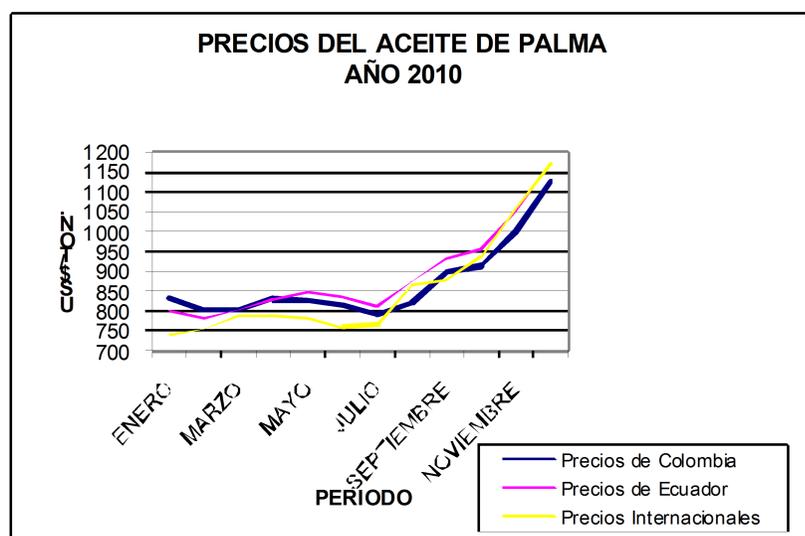
⁴³ <http://www.fedepalma.org/fep.htm>

Tabla 7: Precios de Ecuador e Internacionales de aceite crudo de palma año 2010.

	PRECIOS POR TONELADA EN USD	
	ECUADOR	INTERNACIONAL
ENERO	800	742
FEBRERO	780	756
MARZO	804	785
ABRIL	831	786
MAYO	846	781
JUNIO	833	760
JULIO	812	766
AGOSTO	875	866
SEPTIEMBRE	930	881
OCTUBRE	955	937
NOVIEMBRE	1.048	1.055
DICIEMBRE	1.175	1.172

Fuente: FEDEPAL⁴⁴

Grafica 5: Precios de Colombia, de Ecuador e Internacionales de aceite crudo de palma año 2010.



Fuente: este estudio

⁴⁴ http://www.fedapal.com/informeSemanal/Fedepal_inf0348-10.pdf

Los precios de referencia son emitidos quincenalmente como se observa en la tabla 6, en Colombia el precio de la tonelada del aceite crudo de palma en el año 2010 empezó desde el mes de Enero con un valor por tonelada de US\$ 832, hasta el mes de Diciembre con un valor de US\$ 1.134 por tonelada en la segunda quincena. El promedio del precio del aceite de dicho año fue de US\$ 871.6 por tonelada.

Los precios Nacionales como Internacionales tuvieron una tendencia alcista en el año 2010, los precios aumentaron debido al mayor crecimiento de la demanda frete al de la oferta mundial, en materia de tasa de cambio, el Banco de la República anuncio una mayor intervención en el mercado del dólar y el Gobierno Nacional aplico nuevas medidas, cambiando la tendencia revaluacionista del peso colombiano, que afecto sensiblemente los ingresos de sectores de bienes transables como el del aceite de palma y sus derivados.

El menor dinamismo en los precios se debe al proceso de reevaluación del peso colombiano frente al dólar, como por las rebajas arancelarias por aplicación del Sistema Andina de Franja de Precios SAFT, toda vez que en momentos de altos precios internacionales activa estas rebajas favoreciendo al consumidor local.⁴⁵

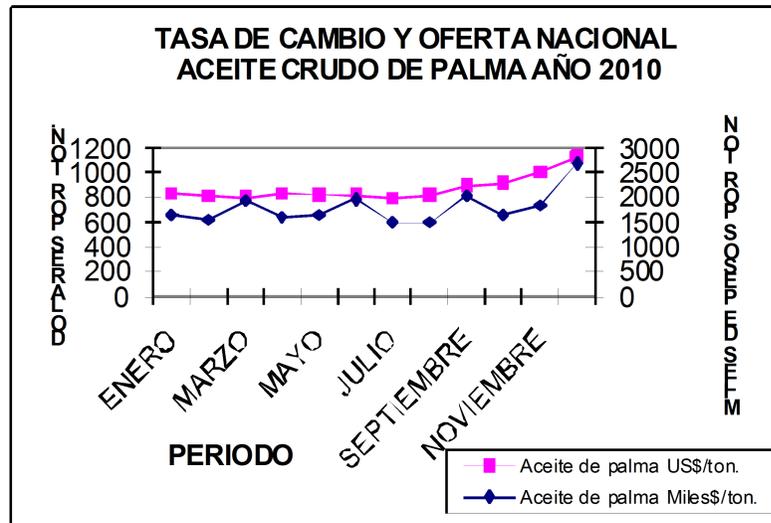
Tabla 8: Tasa de cambio año 2010

ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
1.988,6	1.916,4	2.416,9	1.940	1.989,2	2.418,6

JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
1.880,7	1.822,7	2.261,7	1.801,1	1.846,1	2.384

⁴⁵ http://www.fedepalma.org/document/2010/Bol_Eco_primer_sem_2010.pdf

Grafica 6: Tasa de cambio y oferta nacional del aceite crudo de palma, año 2010.



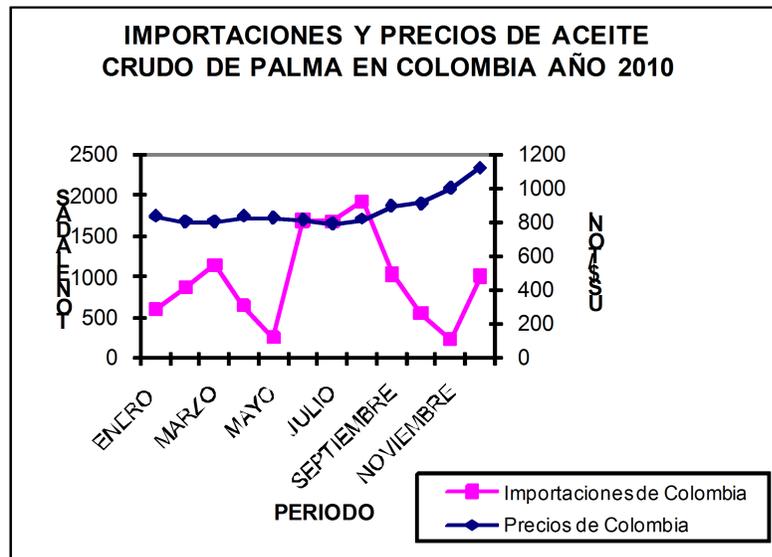
Fuente: este estudio

El peso colombiano ha sufrido una reevaluación lo cual despertó una gran preocupación en el sector productivo de palma del país, debido al valor de la moneda, la grafica 6 indica el valor que se pago por tonelada de aceite crudo de palma en el año 2010, tanto en dólares como en miles de pesos, evidenciando que en el momento que el peso se revalúa, los importadores deben pagar menos pesos por sus importaciones, lo que les significa un gran beneficio, al tener la posibilidad de aumentar el margen de utilidad o disminuir los precios de sus productos, lo cual los hace mas competitivos en el mercado nacional convirtiéndose en un problema para ellos al no poder reducir costos de producción; la reevaluación estimula el consumo de la población quienes impulsados por los bajos precios se convierten en compradores impulsivos lo que hace que la capacidad o nivel de ahorro de la población se vea afectado, lo que ha su vez afecta la disponibilidad de recursos para la inversión repercutiendo negativamente el dinamismo de la economía.

Así, como el recaudo se explica por el efecto conjunto del crecimiento y composición de las importaciones, cambios legislativos a nivel tributario, igualmente se hace ostensible por el desempeño de la tasa de cambio, en este caso como resultado de la revaluación del peso.⁴⁶

⁴⁶ http://www.dian.gov.co/descargas/cifrasyg/EEconomicos/BoletinesComex/Boletin_enero_octubre_de_2008.pdf

Grafica 7: Colombia. Importaciones y precios de aceite crudo de palma en el año 2010.



Fuente: este estudio

Los precios de referencia de las importaciones registraron un crecimiento sostenido, indicando que los volúmenes importados están ingresando al país cada vez a un mayor precio influenciados por los precios internacionales; El incremento en el volumen importado y el aumento en el precio están asociados a un mayor valor de las mercancías importadas. La grafica 7 muestra un leve ascenso de precios en el II y IV trimestre del año 2010 cuando las importaciones disminuyen en los meses de Abril, Mayo, Octubre y Noviembre, indicando que cuando las importaciones disminuyen, los precios incrementan o se mantienen. Las importaciones que se realizan del Ecuador obedecen a los precios inferiores que ofrece este mercado de aceites, toda vez que al aumentar la demanda de este producto en Colombia para la industria del Biodiesel los precios internos del crudo se incrementaron, y para muchas industrias les es más rentable importarlo de Ecuador.

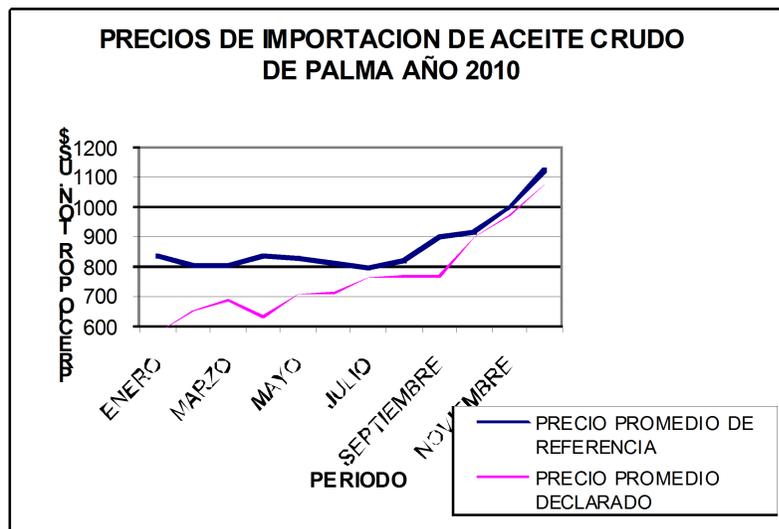
Los precios mencionados en la tabla 6 y 7 son precios de referencia legales que los importadores debieron declarar. En el siguiente grafico se encuentran los precios que declararon en el año 2010 en las importaciones de aceite crudo de palma.

Tabla 9: Precios declarados en las importaciones de aceite crudo de palma año 2010

	PRECIOS DE LAS IMPORTACIONES EN US\$	PRECIO UNITARIO PROMEDIO POR TONELADA EN US\$
ENERO	343.967,1	583,49
FEBRERO	555.961,1	648,6
MARZO	773.163,76	687,83
ABRIL	396.069,1	632,55
MAYO	178.924,4	709
JUNIO	1.133.753,07	712,41
JULIO	1.138.516,38	761,32
AGOSTO	1.333.525	768
SEPTIEMBRE	677.085,9	769,94
OCTUBRE	524.563,01	896,37
NOVIEMBRE	217.422,1	972,05
DICIEMBRE	1.085.942,88	1.077,47

Fuente: Fedepalma

Grafica 8: Comparación de precios de referencia y precios declarados en las importaciones de aceite crudo de palma año 2010



Fuente: este estudio

En la grafica 8 se puede observar que los precios declarados por los importadores son inferiores a los precios de referencia emitidos por la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera (subfacturación); En el mes de Enero se debió importar la tonelada de aceite crudo de palma a US\$ 832.5, lo que no ocurrió, declarando la tonelada a US\$ 583, cuya diferencia hace evidente la subfacturación en dichas importaciones. A medida que pasan los meses en el año 2010 se puede observar que la diferencia de precios es cada vez menor, debido a los controles previos como posteriores implementados por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales.

En los meses de Octubre y Noviembre el perfilamiento para que sean objeto de inspección física y documental las importaciones de los derivados de la palma de aceite no fueron tenidos en cuenta y el control fue casi nulo, debido a ello en Octubre se declara a US\$ 896.37 la tonelada de aceite crudo de palma, siendo el precio de referencia de US\$ 914.6 la tonelada, es así que a través de solicitudes al Nivel Central de la DIAN se solicito sea incluida nuevamente la subpartida 1511100000 correspondiente al aceite crudo de palma y sean seleccionadas para ser perfiladas en el comité de selectividad.

A partir del mes de Diciembre nuevamente se reactivo la selectividad en un 35%, así, en dicho mes se importo la tonelada a US\$ 1.077,47, cuya diferencia con el valor de referencia no es relevante, de ahí la importancia de los controles reflejados en las controversias de valor que se generaron en un 60% de las importaciones del año 2010, lo que representa a la DIAN ingresos que superan los 20 millones de pesos tan solo en el mes de Diciembre, que el aceite crudo de palma se profile como mercancía que pone en riesgo la economía nacional y que las importaciones se les de una selectividad del 100% para reconocimiento físico o documental logrando declaraciones de corrección representados en ajustes de valor que ascienden a un recaudo de mas de 200 millones de pesos.⁴⁷

Para el gremio de palmicultores FEDEPALMA, la subfacturación afecta en la medida que ingrese a Colombia grandes volúmenes de aceites subfacturados debido a la competencia desleal de precios con que ingresan, obligando a disminuir su producción nacional y por lo tanto descendiendo el nivel de empleo que generan.

Como efecto del control previo realizado por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales, la División de Gestión de Operación Aduanera en el año 2010 logro un recaudo por \$ 79.521.000 en ajustes de valor FOB declarados por los importadores frente a los precios de referencia de determinada quincena, logrando 33 declaraciones de corrección que permitió la no evasión de impuestos, caso contrario, los importadores que amparados en contratos de compra y venta realizaron importaciones sin que se les pueda realizar controversias de valor

⁴⁷ Entrevista Observador Aduanero FEDEPALMA

evadieron un estimado de 700 millones de pesos debido a la reducción de un 35% aprox. en el pago por concepto de impuestos, que luego de desvirtuar que el contrato de compra y venta no era un documento fiable se desestimulo la baja declaración de precios en las importaciones, posteriormente, a esta situación no se anexaron mas contratos disminuyendo la cantidad de importaciones que se venia realizando.

Cuando llego el momento que los importadores tuvieron que ajustar las declaraciones al precio real, iniciaron a presentarlas por debajo del 10% del precio de referencia que es lo permite la norma, concluyendo que es pertinente regirse con los precios que curso el aceite en el mercado de Ecuador para hacer ajustar a ese precio, es el momento que se empieza a ajustar las declaraciones al precio de dicho país mas no al precio de referencia de Colombia y menos al precio que declaran inicialmente.

De igual forma la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera establece como control posterior a las importaciones de aceite crudo de palma el Programa OP Instrucción Administrativa No 00004 del 02 de Mayo de 2005, con el fin de establecer la correcta determinación de la base gravable en las importaciones de dicho producto, determinando si existe o no subfacturación, de esta manera se verifica el cumplimiento de las obligaciones respecto de las circulares de precios de referencia expedidos. Mediante consulta en el Sistema SIFARO el grupo de seguimiento y sistemas de información de la División de Valoración y origen de la Subdirección Técnica Aduanera, analiza y verifica el valor FOB declarado en las importaciones presentadas por la subpartida arancelaria 15.11.10.00.00 en el año 2010, encontrando que algunos valores eran inferiores a los establecidos en las circulares de precios de referencia para productos agropecuarios. Los siguientes indicadores miden la efectividad del control posterior implementado por parte de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales:

No de Importadores Sancionados	5	
		=
No de Importadores Investigados	9	

No de Resoluciones Liquidación Oficial en Firme	70	
		=
No de Requerimientos Especiales Proferidos	70	

Valor Liquidaciones Oficiales en Firme	\$ 2.414.615.209	
		=
Valor propuesto	\$ 2.414.819.378	

Tabla 10: Recaudo control posterior año 2010

AÑO 2010	
LIQUIDACIONES OFICIALES DE VALOR	70
NUMERO DE IMPORTADORES	5
VALOR TOTAL DE TRIBUTOS ADUANEROS LIQUIDADOS	\$ 585.209.664
VALOR TOTAL DE SANCIONES IMPUESTAS	\$ 1.829.405.545

Fuente: Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas De Ipiales, División de Liquidación.

Como efecto causado por el control posterior a las importaciones de aceite crudo de palma en el año 2010 la División de Gestión de Fiscalización selecciono un total de nueve (9) importadores para efecto del programa OP como control posterior de la Dirección, de ellos, a cinco (5) importadores se profirió después de realizar la investigación correspondiente un total de 70 Requerimientos Especiales, mediante los cuales propone un mayor valor a pagar por concepto de Tributos Aduaneros y Sanciones que asciende a la suma de \$ 2.414.819.378. Una vez notificado el Requerimiento Especial Aduanero y trasladada la investigación a la División de Gestión de Liquidación se profiere un total de 70 Liquidaciones Oficiales, mediante las cuales se imponen a los importadores un valor total de tributos aduaneros a pagar de \$ 585.209.664 y un valor total de sanciones impuestas de \$ 1.829.405.545, dando como resultado la suma de \$ 2.414.615.209, la diferencia entre el valor propuesto y el valor de las Liquidaciones Oficiales en firme corresponde a una re liquidación de Tributos que se realiza en la División de Gestión de Liquidación frente al REA, dicho valor es el total recaudado en el año como consecuencia de evasión de impuestos por subfacturación que se detecto y se controlo al recaudar la cantidad debida de tributos aduaneros.

8. CONCLUSIONES

La DIAN como entidad encargada de facilitar las operaciones de comercio exterior y combatir las practicas ilegales como es el caso de la subfacturación en las importaciones de aceite crudo de palma realiza un control previo a la nacionalización de la mercancía en zona primaria cuyos funcionarios encargados son los de la División de Gestión de Operación Aduanera y un control posterior en zona secundaria realizado por los funcionarios de la División de Gestión de Fiscalización, de esta manera se lleva un control desde que la mercancía llega a territorio nacional hasta después de su nacionalización.

La DIAN con el fin de dar cumplimiento a su misión y alcanzar su visión ha implementado en cuanto a operaciones de comercio exterior dos grandes programas como SIGLO XXI y MUISCA, conjuntamente capacitando al personal, con el fin de alcanzar la excelencia en sus operaciones redireccionando la entidad hacia el servicio, verificando y controlando de forma continúa todo el proceso aduanero.

La selectividad en el sistema informático aduanero a través de perfiles de riesgo del ingreso de la mercancía determina si ésta objeto de importación, se encuentra sujeta a inspección física o documental por parte de la DIAN, así, la entidad controla y actúa antes de la nacionalización de la mercancía haciendo efectiva la respectiva inspección, logrando en el año 2010 una selectividad del 50% en el caso de las importaciones de aceite crudo de palma.

Si el tanquero que contiene aceite crudo de palma es objeto de inspección documental el inspector analiza los documentos soportes de dicha importación entregados por la agencia de aduanas, logrando en el año 2010, treinta y tres (33) declaraciones de corrección en cuanto al precio realmente pagado o por pagar, encontrado controversias de valor causales de rechazo de levante; Como control posterior a la nacionalización de la mercancía mediante métodos de valoración la importación es sometida a estudios de valor, identificando nueve (9) importadores que subfacturaron el aceite crudo de palma y realizando setenta (70) liquidaciones oficiales de valor en el año 2010.

El sector palmicultor tiene como fortaleza un gremio que cuenta con solidas instituciones desde el año 1962 "FEDEPALMA" en el cual participan grandes empresarios conjuntamente con medianos y pequeños productores, de esta forma la DIAN autoriza la presencia de un representante del gremio encargado de observar las operaciones de tramite de importación de aceite crudo de palma asistiendo a 374 inspección aduaneras físicas en el año 2010.

La DIAN en el año 2010 convoco a diferentes agremiaciones entre ellas a FEDEPALMA a nueve (9) mesas de trabajo regional de comité de lucha contra el

contrabando de productos del sector agropecuario con el fin de realizar alianzas estratégicas retroalimentando la problemática de la subfacturación en el caso del aceite crudo de palma, los compromisos acordados y la gestión que se venía realizando en pro de proteger la industria nacional y la no evasión de impuestos.

Desde el año 1945 la palma de aceite se ha caracterizado por ser un cultivo comercial, distribuido en cuatro (4) zonas productivas del país, destacando a Colombia como el primer productor en América Latina y el tercero en el mundo, de igual forma Colombia se destaca como un país importador principalmente del Ecuador. En el año 2010 se importó 11.573,1 toneladas de aceite crudo de palma, de las cuales se estimaron que el 50% fueron subfacturadas, declaradas a un valor menor que el realmente pagado o por pagar, de las cuales, en un principio ingresaron amparadas por contratos de compra y venta sin que se les pueda realizar controversias de valor según el Art. 172 de la resolución 4240/DIAN numeral 6, posteriormente se desvirtúan los contratos al no ser un documento fiable, desestimulando la baja declaración de precios en las importaciones y consecuentemente no anexando más contratos disminuyendo la cantidad de importaciones subfacturadas que se venía realizando.

En el año 2010 cayó la producción del aceite crudo de palma por enfermedades y factores climáticos, con una tendencia a la baja desde el año 2008, presentando una transformación en el mercado interno, modificando el destino de la producción: disminuyen las exportaciones y aumentan las importaciones; los controles realizados por la DIAN a las importaciones de dicha mercancía dieron como resultado controversias de valor debido a la subfacturación, los cuales se ven reflejados en la medida que el estado recauda la cantidad correcta de tributos y de esta forma con sus ingresos pueda efectuar contribuciones al incremento de producción del sector.

El Biodiesel se constituyó como la gran oportunidad del sector palmero ampliando su consumo en el año 2010, teniendo en cuenta la sensibilidad del sector frente a la competencia de otros países cabe resaltar que al no realizar los controles pertinentes a las importaciones, estas incrementarían y posiblemente la subfacturación se haría más evidente, disminuyendo el consumo de la producción nacional y con ello el empleo generado.

El precio de la tonelada del aceite crudo de palma subió más de USD 777 por tonelada en el año 2010, los precios del aceite crudo de palma tuvieron un continuo incremento como efecto de las producciones de Malasia e Indonesia que son los mayores productores del mundo, teniendo en cuenta el precio de referencia para las ventas de los aceites de palma y de palmiste en el mercado nacional están en función de los precios internacionales de estos productos y de sus sustitutos (aceite de soya), adicionado en los fletes desde los respectivos orígenes y de la protección arancelaria en Colombia.

En momentos donde los precios Internacionales de aceite crudo de palma estaban alrededor de US\$ 800, se encontró algunos casos en los que importadores de Ipiales nacionalizaron dicho producto a US\$ 550 la tonelada, lo cual sin duda genero perjuicios al fisco en materia de recaudo de IVA y afecto de manera significativa las condiciones de comercialización de los productos de la palma de producción nacional en el mercado Colombiano.

El recaudo se explica por el efecto conjunto del crecimiento y composición de las importaciones debido al pago de tributos como el IVA del 16% en el caso del aceite crudo de palma, cambios legislativos a nivel tributario, y por el desempeño de la tasa de cambio, en este caso como resultado de la revaluación del peso que se presento en el año 2010 como gran beneficio para los importadores además que estimulo el consumo de la población impulsados por bajos precios, afectando sensiblemente los ingresos de sectores nacionales de bienes transables como el del aceite de palma y sus derivados.

Cuando llego el momento que los importadores tuvieron que ajustar las declaraciones al precio real, iniciaron a presentarlas por debajo del 10% del precio de referencia que es lo que permite la norma, rigiéndose con los precios que curso el aceite en el mercado de Ecuador, siendo este el momento que se empiezan a ajustar las declaraciones al precio de dicho país mas no al precio de referencia de Colombia y menos al precio que declaran inicialmente.

Los controles a las importaciones de aceite crudo de palma permiten que las operaciones se realicen en procedimientos correctos y no se evada los impuestos respectivos, que para el estado el no recaudarlos significa la disminución en la eficiencia económica del país, ya que estos impuestos catalogados como indirectos tienen fines de proteger sectores importantes y representativos para la nación, cubrir gastos de funcionamiento, de operación comercial y producción, de servicio de deuda y de inversión, satisfacer necesidades publicas, financiar la construcción de infraestructuras, prestar los servicios públicos de sanidad, educación, defensa, sistemas de protección social, con dicho fin la DIAN recaudo en control previo \$ 79.521.000 en el año 2010 en ajustes de valor FOB y en control posterior \$ 2.414.615.209 presentadas en las liquidaciones oficiales en firme.

9. RECOMENDACIONES

Una de las maneras de proteger a la industria nacional es con un buen sistema de control aduanero, fortaleciendo los mecanismos de control ya existentes implementando estrategias y elementos necesarios como: personal capacitado, definición de roles, infraestructura, instrumentos para la toma de muestras, registro de tiempos y movimientos, desde que la mercancía ingresa al país por el Puente Internacional de Rumichaca, pasa por depósitos correspondientes y finalmente obtienen la nacionalización hasta después como control posterior.

Debido a la importancia de la aplicación de programas en la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales que faciliten el control y veracidad en los trámites, acelerar el proceso de unificación de los programas que se llevan a cabo, lo cual es el objetivo, conllevara a agilizar y optimizar determinada operación, conjuntamente ampliar el cronograma de capacitaciones a funcionarios directamente involucrados en temas de sistemas de valoración, manejos de programas, detección de fraudes aduaneros y mecanismos de inspección.

Incrementar la selectividad para inspección física y/o documental en importaciones de tanqueros que contengan aceite crudo de palma y sus derivados debido al nivel en el perfil de riesgo que este producto tiene para poder alcanzar veracidad sobre la totalidad de las importaciones no siendo aleatoria su selección si no por lo contrario continua.

Debido a la efectividad de la alianza estratégica entre la DIAN y FEDEPALMA continuar con la presencia del observador aduanero y con la realización y asistencia en las mesas de trabajo regional de comité de lucha contra el contrabando de productos del sector agropecuario como actividad de fortalecimiento en el control aduanero.

Colombia es un país de grandes características para la producción y comercialización de aceite crudo de palma, debido a ello intensificar el valor agregado en calidad y logística, repercute en el incremento de la demanda y por lo tanto se direcciona su producción a mercados de mayor oportunidad adecuando flujos de comercialización que cubran las necesidades del mercado local y manejen la oferta exportable.

Concientizar a los importadores de aceite crudo de palma del perjuicio que causan al país al evadir los impuestos correspondientes generando disminución en el empleo por la baja producción y aumento del consumo de la demanda de otros países, y las consecuencias de valor que les puede ocasionar la subfacturación de dicho producto en determinado control ejercido por la Dirección de Impuestos y Aduanas de Ipiales.

Analizar y mejorar la normatividad a nivel nacional y de la Organización Mundial del Comercio que permitan incentivar el comercio legal respecto a importaciones, igualmente establecer un precio unificado a nivel mundial que no difiera en las operaciones comerciales entre países y que garanticen legalidad y estabilidad en ellas, sin dejar a un lado que la variación de la tasa de cambio va a interferir en las oportunidades de oferta y demanda.

Continuar con los controles correspondientes a fin de que el recaudo que se viene realizando por detección de la subfacturación en las importaciones de aceite crudo de palma vaya más allá de la obligación del importador de pagar el precio real y por lo contrario genere en el un compromiso de seriedad y responsabilidad con la producción nacional.

BIBLIOGRAFIA

- Actas Mesas de Trabajo Regional Comité de Lucha Contra el Contrabando de Productos del Sector Agropecuario 2010
- Decreto 2685 de 1999, Art. 128 numeral 3, Pág. 143, Edición 2010
- Decreto 2685 de 1999, Artículo 128 Numeral 5.1, modificado por el Decreto 111 de 2010.
- Decreto 2685 de 1999, Art. 513, Pág. 536, Edición 2010
- Decreto 2685 de 1999, Art. 514, Pág. 537, Edición 2010
- Decreto 2685 de 1999, Art. 510, Pág. 532, Edición 2010
- Decreto 2685 de 1999, Art. 74-1 Pág. 85, Edición 2010
- Decreto 2685 de 1999 Art. 121 Pág. 121, Edición 2010
- Decreto 2685 de 1999 Art. 499 Numeral 3 Pág. 515, Edición 2010
- Decreto 2685 de 1999, Art. 128 numeral 3, Pág. 143, Edición 2010
- Decreto 2685 de 1999, Artículo 128 Numeral 5.1, modificado por el Decreto 111 de 2010.
- Decreto 2685 de 1999, Art. 513, Pág. 536, Edición 2010
- Resolución 4240 de 2000/ DIAN Artículo 172 Numeral 3.
- Resolución 4240 de 2000/DIAN Art. 172 Numeral 6.
- Resolución 4240 de 2000/ DIAN Artículo 172 Numeral 3.
- Decreto 4048 de 2008/DIAN
- Código del buen gobierno
- Guía de comercio exterior, Mincomex Colombia, Bogotá D.C 2001
- Planes de choque Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales 2009-2010

NETGRAFIA

- http://www.dian.gov.co/__05256ed00058986a.nsf/0454c4d23f801cf905256ed100674746?OpenDocument.
- <http://muisca.dian.gov.co/WebArancel/DefTarifasAcuerdoPopUp.faces?nomenclatura=39246&codNomenclatura=1511100000&componente=6®imen=1&fechaConsulta=20101103&modoPresentacionSeleccionBO=dialogo>
- http://es.wikipedia.org/wiki/Puente_internacional_de_Rumichaca
- <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/ipiales-copa-el-comercio-fronterizo-2-345725.html>
- <http://www.fedepalma.org/palma.htm>
- <http://www.monografias.com/trabajos29/contrabando/contrabando.shtml>
- <http://www.monografias.com/trabajos64/desafios-lobalizacion/desafios-globalizacion.shtml>
- Elaboración de un proyecto de investigación, Eduardo Restrepo1
- http://www.finagro.com.co/html/i_portals/index.php
- <http://www.minagricultura.gov.co/>
- <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D571.htm>
- http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/romero_g_pm/capitulo1.pdf
- http://www.fedepalma.org/documen/2011/Bol_eco_3trim2010.pdf
- http://www.visioneconomica.com/anexo/perfiles/d7a_palma_colombia_05_2011.pdf
- http://www.fedepalma.org/congreso/2011/memorias/discurso_presidente_Santos.pdf
- http://sispa.fedepalma.org/sispaweb/default.aspx?Control=Reportes/rep_evolutionmensualfrutopro&Sec=66
- http://estudioeconomicos.com.co/anexo/temas/25c_palma_internacional_03_2011_v6.pdf
- http://www.fedepalma.org/documen/2010/Bol_Eco_primer_sem_2010.pdf
- http://sispa.fedepalma.org/sispaweb/default.aspx?Control=Reportes/rep_distribucionventascompradordet&Sec=77
- <http://www.fedapal.com/estadisticas/#nacionales>
- http://www.fedapal.com/informeSemanal/Fedepal_inf0348-10.pdf
- http://www.dian.gov.co/descargas/cifrasyg/EEconomicos/BoletinesComex/Boletin_enero_octubre_de_2008.pdf

ANEXOS

ANEXO 1. ENTREVISTA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS COMERCIO INTERNACIONAL Y MERCADEO

MAYOR JOSE LUIS PALOMINO LOPEZ DIRECTOR SECCIONAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS DE IPIALES 2010

Con el objetivo de diagnosticar los efectos de los controles implementados por parte de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales frente a las importaciones de aceite crudo de palma en el periodo de Enero a Septiembre de 2010, se realizan las siguientes preguntas:

1. ¿Cual ha sido el comportamiento de las importaciones de aceite crudo de palma en el periodo comprendido de Enero a Septiembre de 2010?
2. ¿se han identificado importaciones en las cuales la mercancía se haya declarado por debajo de su precio real?
3. ¿Que controles ha implementado la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales para identificar la evasión de impuestos cuando declaran la mercancía por debajo de los precios reales?
4. ¿con que entidades gubernamentales la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales tienen alianzas estratégicas para controlar la evasión de Impuestos frente a las importaciones de aceite crudo de palma?
5. ¿Que aportes o propuestas ha recibido La Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales por parte del gremio representativo de la producción y comercialización de aceite crudo de palma, para identificar a los evasores de impuestos en las importaciones de este producto?
6. ¿Los controles implementados por parte de La Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales que efectos ha causado frente a la subfacturación de importación de aceite crudo de palma?

ANEXO 2. ENTREVISTA 2.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS COMERCIO INTERNACIONAL Y MERCADEO

REPRESENTANTE DE LA FEDERACION NACIONAL DE CULTIVO DE PALMA – FEDEPALMA

Con el objetivo de diagnosticar los efectos de los controles implementados por parte de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales frente a las importaciones de aceite crudo de palma en el periodo de Enero a Septiembre de 2010, se realizan las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la producción de aceite crudo de palma en el periodo de Enero a Septiembre de 2010, realizado por la Federación Nacional de Cultivo de Palma?
2. ¿A que atribuye usted, las importaciones de aceite crudo de palma y su variación en el periodo de Enero a Septiembre de 2010?
3. ¿A que se debe los problemas de ilegalidad en las importaciones de aceite crudo de palma?
4. ¿Qué propuestas ha elevado la Federación Nacional de Aceite de Palma ante la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales para que los controles a las importaciones de aceite crudo de palma sean más efectivos?
5. ¿Cuáles son las implicaciones del ingreso de aceite crudo de palma por debajo de los precios reales, y como afectado al gremio?