

INFORME N° 28-2016-SUNAT/5A1000

I. RESUMEN

El presente documento presenta los resultados de la estimación del contrabando, subvaluación y subconteo para el año 2015.

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) estima en US\$ 566 millones el nivel del contrabando, y en el caso de la defraudación de rentas de aduanas, se calcula en US\$ 481 millones la subvaluación y en US\$ 14 millones el subconteo, lo cual nos lleva a un total general de US\$ 1 061 millones.

Según la estimación presentada, el contrabando aumentó ligeramente en 2015 pero su ritmo de crecimiento parece haberse aminorado en los últimos años, lo que reflejaría tanto los esfuerzos de control y represión como una menor propensión al consumo de productos de contrabando.

Se analiza la naturaleza del contrabando según las zonas de ingreso al país, y se concluye que cada una de ellas presentan diferentes realidades. Al respecto, se establece que la frontera sur sigue siendo el principal punto de ingreso del contrabando al territorio nacional, seguido del Callao, la frontera norte y en menor medida por la zona de aplicación del Convenio Peruano – Colombiano (PECO).

De los resultados obtenidos, se tiene que el contrabando sigue siendo la modalidad de delito aduanero más importante en Perú, si se le compara con la subvaluación y subconteo. En el caso de la subvaluación, este delito se desaceleró en línea con la reducción que registraron las importaciones de bienes sensibles al fraude.

Finalmente, en la medida que las técnicas de estimación puedan perfeccionarse, los fenómenos analizados podrán ser mejor comprendidos. Al respecto, se espera que esta investigación sirva de base para posteriores estudios y para implementar estrategias para combatirlos de manera eficaz.

II. ANÁLISIS

1. ASPECTOS GENERALES DEL CONTRABANDO

El ingreso de las mercaderías a los países por los conductos regulares de las Aduanas permite a los distintos estados en el mundo un control de las mismas, además de ser los puntos principales de recaudación para los impuestos aplicables a las importaciones. Sin embargo, el Estado deja de ejercer dicho control y percibir recursos cuando por diversas situaciones contrarias a la ley, las mercancías ingresan al territorio nacional eludiendo el control aduanero¹ y/o el pago de los impuestos respectivos.

¹ La Organización Mundial de Aduanas (OMA), define al control aduanero como todas aquellas medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana.



Este tipo de delito, conocido con el nombre de contrabando ocurre en casi todas las regiones del mundo y es un problema complejo con consecuencias no solamente en las finanzas públicas, sino también en la sociedad en temas tales como la pérdida de empleos locales, la distorsión en los mercados y hasta los posibles riesgos en la salud de las personas cuando se trata del ingreso de mercancías potencialmente nocivas.

1.1 Definición

El comercio ilegal se puede definir como la evasión del pago de impuestos o el incumplimiento de restricciones cuantitativas en el proceso de comercio exterior (Pitt, 1981)². Bhagwati (1981) establece dos tipos de comercio ilegal³:

- Aquel que evade los controles oficiales en los puntos de ingreso (salida) legales, través del soborno de oficiales y/o ocultando/distorsionando información relacionada a la mercancía (precio y/o cantidad).
- Aquel que evade los controles oficiales en los puntos de ingreso (salida) ilegales.

Una razón fundamental para la existencia de contrabando es que el precio oficial P^M de un bien es mayor al precio de adquisición del comerciante ilegal, P^A . Este diferencial de precios $P^M - P^A$ permite que exista una oportunidad de negocio que al ser explotada generaría proveedores y consumidores de mercancías de origen ilegal.

El diferencial de precios es una condición necesaria pero no suficiente para el comercio ilegal. Para que dicho comercio se materialice, se requiere adicionalmente que el costo asociado a llevar a cabo dicha actividad, c , y el margen de ganancia del comercializador, m , generen un precio de contrabando P^C que no exceda el precio de mercado formal relevante P^M (ya sea a nivel de comercio mayorista o minorista), el cual incluye impuestos τ . De esta forma, la condición que permite la existencia de contrabando sería:

$$P + \tau \geq P^A + c + m$$

$$P^M \geq P^C$$

De esta manera, la existencia del comercio ilegal está en función del diferencial de precios $P^M - P^A$, de los costos del comercializador ilegal, c , y del margen de ganancia, m .

- El diferencial de precios, $P^M - P^A = (P + \tau) - P^A$ depende de todos aquellos factores que afecten los precios antes de impuestos en el país doméstico, P , y en el extranjero, P^A , y de los impuestos internos (como el IGV y el ISC), aranceles, subsidios, τ , entre otros.

² Pitt, Mark. 1981. "Smuggling and Price disparity." Journal of International Economics 11: 447-458.

³ Bhagwati, Jagdish. 1981. "Theories of Illegal Trade: Economic Consequences and Statistical Detection". Weltwirtschaftliches Archiv 17(3): 409-427.



- El costo del comerciante ilegal depende fundamentalmente de los costos operativos asociados a esta actividad y de la probabilidad de ser detectado y penalizado⁴.

Un estudio elaborado por Joossens, Merriman y Yurekli (2000)⁵, tiene en cuenta dos formas predominantes del contrabando, en función de la escala de operación:

- El contrabando a gran escala incluye: el transporte, la distribución y las ventas ilegales de grandes cantidades. A menudo intervienen grandes redes de crimen organizado y en algunos casos cuenta con la complicidad de la industria⁶.
- El contrabando a pequeña escala se refiere a las actividades realizadas por individuos o pequeñas bandas que ilegalmente ingresan mercancías en pequeñas cantidades. Ello implica, por ejemplo, comprar cigarrillos y otros productos de tabaco en cantidades que exceden los límites permitidos por las autoridades aduaneras en jurisdicciones con carga impositiva baja, para luego venderlos en jurisdicciones con carga impositiva alta.

Por su parte, la relación del contrabando con la economía subterránea⁷ es muy importante, y se basa en que los productos que son ingresados de modo ilegal al país probablemente terminen siendo comercializados en diversos establecimientos informales o en todo caso entren a un proceso de pseudo legalidad por medio de la alteración de documentación de modo que los bienes puedan ser comercializados "legalmente" en establecimientos formales⁸.

1.2 Modalidades y factores

Desde el punto de vista operativo, se han identificado las siguientes modalidades de contrabando (ver Cuadro 1).

**CUADRO 1
MODALIDADES DESDE EL PUNTO DE VISTA OPERATIVO**

Modalidades	Descripción
a. Hormiga	Personas que transportan pequeñas cantidades de mercancías varias veces a través de centros poblados.
b. Caleta	La mercancía es camuflada o escondida en compartimentos de vehículos, que son acondicionados para evadir el control aduanero.
c. Pampeo	Los contrabandistas utilizan vías alternas, pampas o trochas, para cometer este

⁴ Merriman, David (2005). El contrabando ocurre sobre todo cuando el costo de arriesgarse a ser capturado y penalizado por tal actividad ilícita es bajo. Donde hay un control severo de contrabando, el comercio ilegal se reduce a pesar de las diferencias de precios existentes con otros países.
⁵ Joossens L, L, Chaloupka F, Merriman D, Yurekli A (2000). "Issues in Smuggling of Tobacco Products", pp. 393-406. In Tobacco control in developing countries, London, Oxford University Press.
⁶ Galbraith y Kaiserman (1997), estudiaron el contrabando en Canadá. Indican que existen indicios de que el alto nivel de contrabando de cigarrillos en ese país es favorecido por la industria tabacalera.
⁷ La economía subterránea comprende toda actividad económica (lícita e ilícita), que en general, estaría sujeta a impuestos si fuera declarada a las autoridades tributarias.
⁸ Escobar, Manuel (2008).



	delito.
d. Culebra	Convoy de camiones de carga pesada, que traslada considerable cantidad de mercancías. Por lo general, las mafias organizadas intervienen en esta modalidad.
e. Ruleteo o carrusel	En esta modalidad se utiliza de manera repetida un determinado documento aduanero, que se adultera con ese fin.
f. Chacales	Generalmente se contrata a personas, supuestos "turistas nacionales", dispuestas a utilizar indebidamente la franquicia de una zona franca.

Fuente: SUNAT

De otro lado, los factores o determinantes que impulsan este fenómeno son los siguientes:

- a. Impuestos. Los elevados impuestos crean un estímulo para el contrabando. Si puede conseguirse productos libres de impuestos, hay un incentivo para pasarlo de contrabando a los países con impuestos altos. Se han dado casos en que los impuestos representan una proporción grande del precio de algunos productos, caso de cigarrillos, licores, combustibles, entre otros, gravados con el Impuesto Selectivo al Consumo.
- b. Pobreza. Los sectores de la población de menores ingresos, son los más propensos a adquirir productos de contrabando, puesto que al no disponer de ingresos suficientes consideran necesario correr el riesgo de adquirir productos que no hayan cumplido con las normas legales. Asimismo, el no disponer de empleo, conlleva en muchos casos a convertir al contrabando en el principal medio de subsistencia de buena parte de la población.
- c. Condicionantes de tipo normativo. Referidas a normas legales que regulan las zonas francas, las zonas geográficas de tratamiento especial y el comercio legal transfronterizo.
- d. Las políticas gubernamentales sobre la importación y normas que prohíben las ventas de determinados productos también pueden ser fuente de contrabando. Muchos países imponen limitaciones a la importación, mediante la inclusión de cuotas, aranceles y barreras no arancelarias. Tales restricciones en el suministro del bien importado pueden dar lugar a diferencias considerables de precios entre los países vecinos, que pueden ofrecer una oportunidad para obtener beneficios a través del contrabando.
- e. Facilidad para eludir los controles fronterizos, la frecuencia de los viajes interregionales y cercanía geográfica a proveedores más baratos, influyen en los individuos a implicarse en el contrabando.
- f. Costos de llevar a cabo la actividad del contrabando. Cuanto menor sea el costo de pasar productos de contrabando, mayor será el incentivo para ello. Es



importante mencionar que en este rubro se incluyen el costo de transportar y revender dichas mercancías.

- g. Grado de corrupción. Estudios del Banco Mundial indican que el contrabando tiende a aumentar en paralelo con el grado de corrupción de un país. Esta actividad ilícita ocurre allí donde hay un incentivo pero sobre todo donde el costo de arriesgarse a ser capturado y penalizado por tal actividad ilícita es relativamente bajo.
- h. Existencia de cultura de informalidad. Gran cantidad de personas no consideran que están cometiendo ninguna falta al consumir bienes de contrabando ni restándole recursos al sector público para la prestación de servicios básicos. Asimismo, en las zonas de frontera está difundida una cultura de permisividad frente al contrabando, que usualmente se justifica por razones económicas.
- i. Alianzas entre bandas de contrabandistas con un sector de la población. En muchas zonas de ingreso, los contrabandistas con el apoyo de la población, burlan los controles aduaneros y/o amenazan al personal de los puestos de control.
- j. Subsidios. El Estado corre con parte del costo de las mercancías básicas para el consumo, de esa manera las mercancías subsidiadas salen al mercado a un precio más bajo, generando un incentivo para pasarlo de contrabando a los países con impuestos altos.
- k. Épocas de crisis. Es donde más se agrava el problema de contrabando puesto que adquirir bienes en el mercado formal es muy caro y las personas recurren más al mercado informal, donde los precios, por lo general, son más baratos.
- l. El papel de la industria en el contrabando. Algunos autores concluyen que el contrabando es visto como una estrategia de las marcas internacionales para penetrar en los mercados de los países de ingresos bajos o medios⁹. Diversas investigaciones en Estados Unidos, Canadá, entre otros países, acusan a las tabacaleras de haber utilizado el contrabando para abrir mercados y aumentar las ventas.
- m. Escasa coordinación entre entidades del Estado en materia de contrabando. Adicionalmente a ello, existe dificultad legal para compartir información entre entidades, falta de política criminal contra el contrabando y escasa cantidad de fiscales y jueces especializados.
- n. Fronteras extensas y difícil topografía. Estas limitaciones no permiten un control eficaz del paso de vehículos, personas y mercancías, que ingresan por vías de penetración ilegales sin pasar por controles aduaneros.
- o. Tránsitos no arribados. Este régimen permite la suspensión temporal de derechos e impuestos para bienes que son transportados bajo control aduanero, de una aduana a otra o con destino al exterior. El contrabando ocurre cuando las mercancías no llegan a su destino y son vendidos en el mercado informal.

⁹ Joossens L, Chaloupka F, Merriman D, Yurekli A (2000). "Issues in the Smuggling of Tobacco Products". In Tobacco control in developing countries. London: Oxford University Press, 2000: 394-406.



Los resultados indican que son diversos los determinantes del contrabando, que involucran aspectos de orden económico, social, institucional, político, jurídico y represión. Con lo cual, la problemática de este fenómeno hay que analizarla desde varios puntos de vista y de origen, que le hacen necesariamente compleja por la cultura que se ha desarrollado en su entorno y por la confluencia de diversos factores que incentivan su desarrollo.

1.3 Marco legal

La Ley N° 28008, Ley de Delitos Aduaneros¹⁰ define el delito de contrabando en el Perú¹¹:

“El que se sustrae, elude o burla el control aduanero ingresando mercancías del extranjero o las extrae del territorio nacional o no las presenta para su verificación o reconocimiento físico en las dependencias de la Administración Aduanera o en los lugares habilitados para tal efecto, cuyo valor sea superior a cuatro (04) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años, y con trescientos sesenta y cinco a setecientos veinte días-multa. La ocultación o sustracción de mercancías a la acción de verificación o reconocimiento físico de la aduana, dentro de los recintos o lugares habilitados, equivale a la no presentación”.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 2º de la Ley N° 28008 constituyen modalidades del delito de contrabando aquellas personas que desarrollen las siguientes acciones:

- a. Extraer, consumir, utilizar o disponer de las mercancías de la zona primaria delimitada por la Ley General de Aduanas o por las leyes especiales sin haberse autorizado legalmente su retiro por la Administración Aduanera.
- b. Consumir, almacenar, utilizar o disponer de las mercancías que hayan sido autorizadas para su traslado de una zona primaria a otra, para su reconocimiento físico, sin el pago previo de los tributos o gravámenes.
- c. Internar mercancías de una zona franca o zona geográfica nacional de tratamiento aduanero especial o de alguna zona geográfica nacional de menor tributación y sujeta a un régimen especial arancelario hacia el resto del territorio nacional sin el cumplimiento de los requisitos de Ley o el pago previo de los tributos diferenciales.
- d. Conducir en cualquier medio de transporte, hacer circular dentro del territorio nacional, embarcar, desembarcar o transbordar mercancías, sin haber sido sometidas al ejercicio de control aduanero.

¹⁰ Publicada el 18.06.2003.

¹¹ Sin embargo, se debe señalar que el Artículo 1º de esa Ley fue sustituido por el Decreto legislativo N° 1111 del 29 de junio de 2012.



e. Intentar introducir o introducir al territorio nacional mercancías con elusión o burla del control aduanero utilizando cualquier documento aduanero ante la Administración Aduanera.

2. EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

En esta parte del documento se revisan los principales aspectos del entorno macroeconómico y social bajo el cual se ha desarrollado el contrabando en Perú durante el 2015.

2.1 Producción nacional

La economía peruana creció 3,3% en 2015, tasa mayor a la registrada en 2014 que fue de 2,4%, debido al dinamismo de los sectores de pesca y minería metálica¹².

CUADRO 2
PRODUCTO BRUTO INTERNO: 2015
(Variación porcentual real)

SECTORES ECONÓMICOS	VAR. (%)
PBI	3,3
Agropecuario ^{1/}	2,8
Pesca	15,9
Minería e Hidrocarburos	9,3
Minería metálica	15,5
Hidrocarburos	-11,5
Manufactura	-1,7
Recursos primarios	1,7
Manufactura no primaria ^{1/}	-2,7
Electricidad y agua	6,2
Construcción	-5,9
Comercio ^{1/}	3,9
Servicios	4,2

^{1/} Sectores que podrían verse afectados por la actividad del contrabando.

Fuente: BCRP

El Cuadro 2 muestra el desagregado del Producto Bruto Interno (PBI) a nivel de sectores económicos para el año 2015. La producción del sector pesca (15,9%), minería metálica (15,5%) y electricidad y agua (6,2%), fueron los que lideraron el ritmo de crecimiento del PBI; en contraste, disminuyó la producción de hidrocarburos (-11,5%), construcción (-5,9%) y manufactura no primaria (-2,7%), entre otros.

Al respecto, el contrabando por la variedad de productos, volumen, frecuencia y monto de las transacciones, podría influir en el comportamiento económico de determinados sectores, como el manufacturero (en particular, a la manufactura no primaria asociada a productos de consumo masivo), comercio y agropecuario. En efecto, en tanto se puedan contrabandear tanto mercancías producidas localmente

¹² Banco Central de Reserva del Perú (2016).



como insumos de éstos, el contrabando puede tener un efecto de sustitución o de complemento.

Al revisar las estadísticas de la manufactura no primaria por tipo de bienes (ver Cuadro 3), destaca que la producción orientada al consumo masivo, potencial competidor de los productos que ingresan de contrabando, creció 0,4% en 2015

**CUADRO 3
PRODUCCIÓN MANUFACTURA NO PRIMARIA-CONSUMO MASIVO: 2015**

TIPO DE BIENES	VAR. (%)
TOTAL	0,4
Productos lácteos	3,1
Panadería	1,6
Aceites y grasas	4,5
Productos alimenticios diversos	-8,4
Cerveza y malta	-0,4
Bebidas gaseosas	9,1
Prendas de vestir	-8,7
Muebles	7,9
Otros artículos de papel y cartón	12,7
Productos de tocador y limpieza	-1,9
Productos farmacéuticos	-18,9
Manufacturas diversas	-5,8

Fuente: BCRP

Por lo tanto, de acuerdo a las cifras oficiales para el 2015, la producción de los sectores comercio, agropecuario y manufactura no primaria ligada al consumo masivo, potencialmente sensibles al contrabando, registraron una evolución positiva.

2.2 Consumo privado

El consumo privado aumentó 3,4% en 2015, en lo que representa la menor tasa de crecimiento de los últimos seis años. Según el Banco Central de Reserva¹³, dicho resultado se explica en parte por un menor dinamismo del mercado laboral, en el que la masa salarial creció 2,7%, tasa menor a la del 2014 que fue de 4,5%.

2.3 Inversión

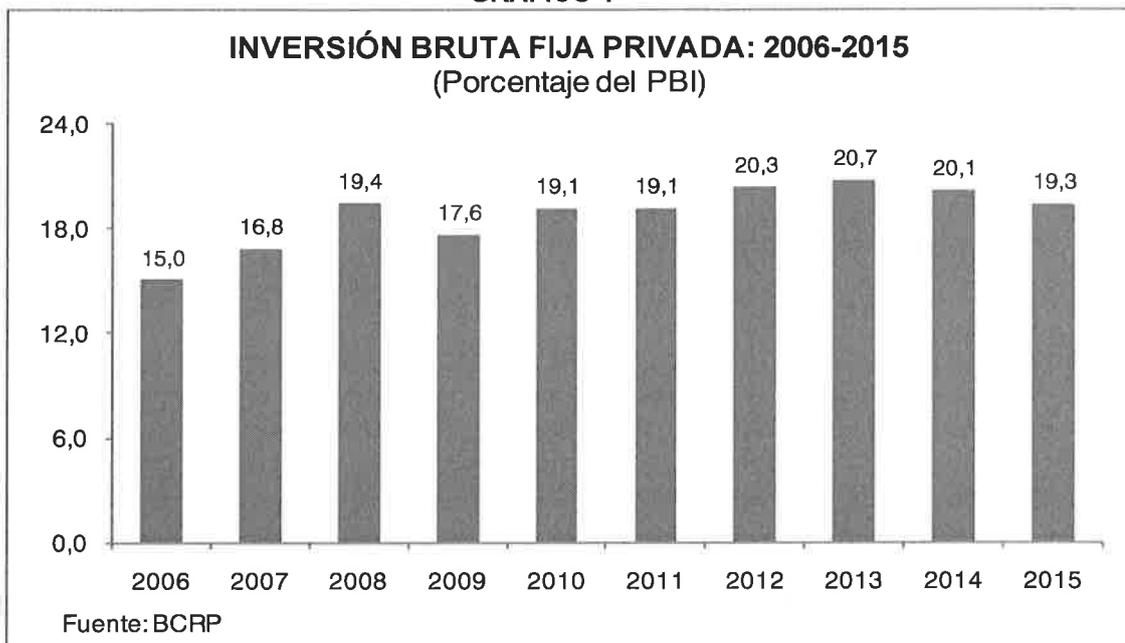
Por segundo año consecutivo, la inversión bruta fija privada registró un comportamiento negativo, disminuyendo 4,4% en 2015, luego de hacer lo propio en 2,1% durante 2014.

Por su parte, el ratio inversión bruta fija privada como porcentaje del PBI fue de 19,3% en 2015, resultado inferior en 0,8 puntos porcentuales respecto del año anterior (ver Gráfico 1). Al igual que lo sucedido con la inversión privada, la inversión pública también refleja una caída de 7,5% en 2015.

¹³ BCRP (2016).



GRÁFICO 1



La brecha de infraestructura para el período 2016-2025 ha sido calculada en US\$ 159 549 millones por la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, por encargo de la Asociación para el Fomento de la infraestructura Nacional (AFIN). En este estudio, se calcula que los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones, son los que mayor déficit presentan, al sumar US\$ 57 millones, US\$ 31 millones y US\$ 27 millones, respectivamente.

Al respecto, de acuerdo a los resultados mostrados por la inversión durante el 2015, esta no ha ayudado a cerrar la brecha de infraestructura en el país. Se debe señalar que la existencia de infraestructura adecuada resulta importante en: i) el mejoramiento de la calidad de vida de la población, sobre todo de aquella que habita en localidades fronterizas y que mayormente se dedican a la actividad del contrabando, ii) que facilita el comercio y iii) el control del contrabando.

2.4 Empleo

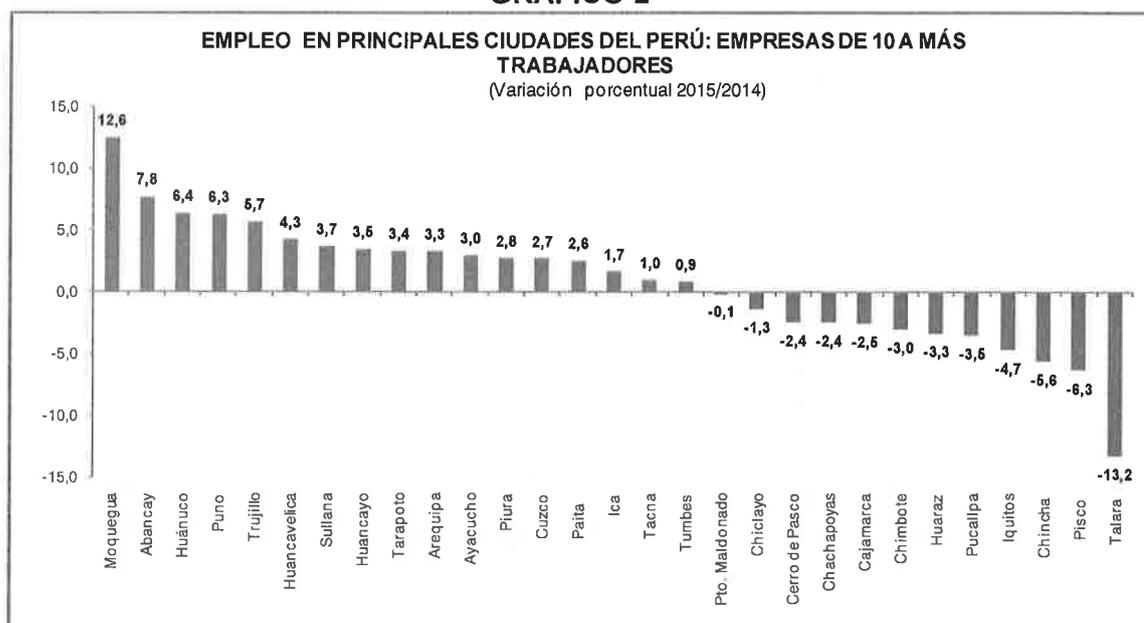
En general, se considera que el contrabando es una actividad ilícita que genera pérdida de empleo local.

Según información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el empleo en empresas formales de 10 a más trabajadores aumentó 0,9% durante el 2015. Por ámbito geográfico, el empleo en Lima Metropolitana creció 0,8%, mientras que en el resto urbano el empleo se expandió a una tasa de 1,0%.

Según actividades, el empleo en las empresas formales de 10 a más trabajadores ligadas a servicios y comercio, crecieron 2,6% y 0,5%, respectivamente; en contraste, el empleo en aquellas orientadas a la industria manufacturera disminuyó 2,0%.



GRÁFICO 2



De las 29 ciudades seleccionadas en las encuestas del MTPE, el empleo aumentó en 17 de ellas y se redujo en las restantes 12 ciudades (ver Gráfico 2). El mayor crecimiento del empleo urbano se registró en Moquegua (12,6%), seguido de Abancay (7,8%) y Huánuco (6,4%), entre otras. Comportamiento distinto se registraron en ciudades como Talara (-13,2%), Pisco (-6,3%) y Chincha (-5,6%), entre otras.

Cabe notar que en las ciudades fronterizas, las más sensibles al contrabando¹⁴, los datos de empleo formal registraron resultados mixtos. Por un lado, el empleo formal creció en las ciudades como Puno (6,3%), Sullana (3,7%), Tacna (1,0%) y Tumbes (0,9%); mientras que por otro lado, disminuyó en Iquitos (-4,7%), Pucallpa (-3,5%).

2.5 Niveles de pobreza

En general, se considera que la reducción de la pobreza disminuye a su vez la propensión a comprar productos de contrabando, pues al contar con ingresos suficientes no se suele adquirir productos que no hayan cumplido con las normas legales y por el contrario, se interactúa mayormente con proveedores formales.

Durante los últimos años la pobreza¹⁵ ha venido disminuyendo sostenidamente, tal como se observa en el Gráfico 3. Según información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en 2015 la pobreza afectó al 21,8% de la población,

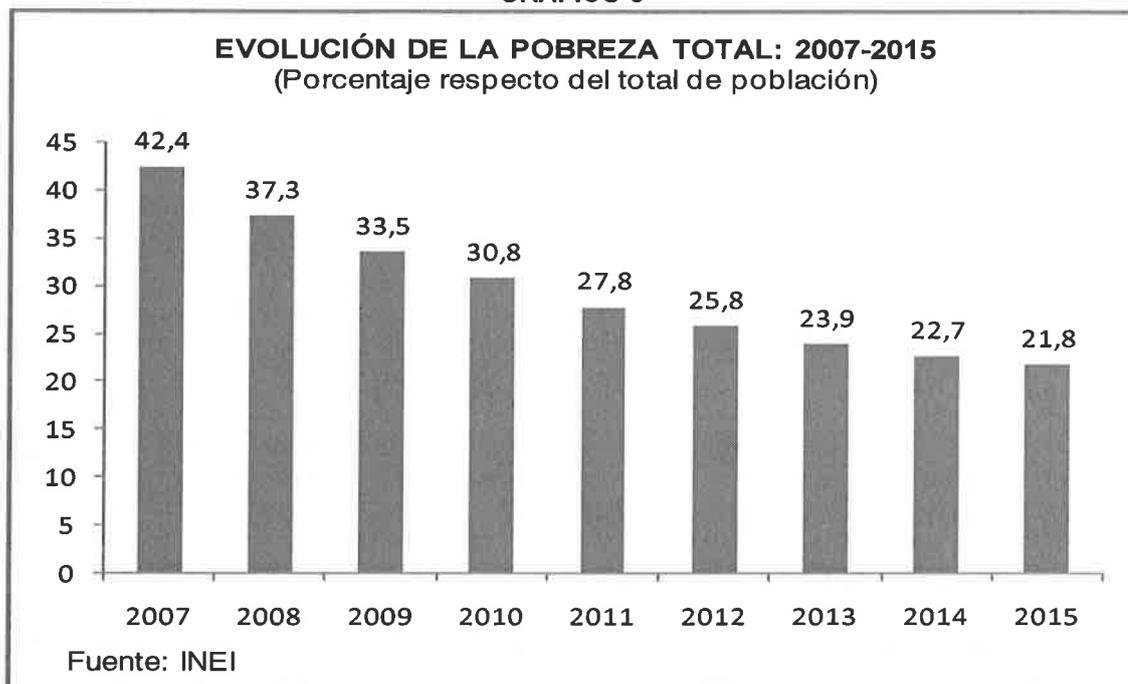
¹⁴ El desempleo, principalmente en las zonas fronterizas, conlleva en muchos casos a convertir al contrabando en el principal medio de subsistencia de buena parte de la población.

¹⁵ El INEI considera como pobres a las personas cuyo gasto per cápita, valorizado monetariamente, es insuficiente para adquirir la canasta básica de consumo de alimentos y no alimentos (vivienda, vestido, educación, salud, transporte, etc.).



lo que significó una contracción de 0,9 puntos porcentuales respecto al resultado alcanzado en el año anterior.

GRÁFICO 3



En el Perú, 221 mil personas dejaron de ser pobres entre los años 2014 y 2015, explicado en parte, por el crecimiento económico y el impulso de los programas sociales¹⁶.

CUADRO 4
INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL, SEGÚN ÁMBITOS GEOGRÁFICOS: 2009-2015
(Porcentaje respecto del total de población)

ÁMBITOS GEOGRÁFICOS	POBREZA TOTAL						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL	33,5	30,8	27,8	25,8	23,9	22,7	21,8
ÁREA DE RESIDENCIA							
Urbana	21,3	20,0	18,0	16,6	16,1	15,3	14,5
Rural	66,7	61	56,1	53,0	48,0	46,0	45,2
REGIÓN NATURAL							
Costa	20,7	19,8	17,8	16,5	15,7	14,3	13,8
Sierra	48,9	45,2	41,5	38,5	34,7	33,8	32,5
Selva	47,1	39,8	35,2	32,5	31,2	30,4	28,9

Fuente: INEI



¹⁶ INEI (2016).

Por área de incidencia, la pobreza afecta más a los residentes del área rural (ver Cuadro 4). Los resultados indican que en el área urbana la pobreza llegó al 14,5% de su población y en el área rural al 45,2% de su población.

Según regiones naturales, la pobreza afectó al 32,5% de la población de la sierra, al 28,9% de la Selva y al 13,8% de la Costa. Es decir, en todos los ámbitos geográficos se redujo la pobreza.

Para el 2015, el INEI ha establecido siete grupos de departamentos de niveles de pobreza total semejantes estadísticamente. Al respecto, los departamentos sensibles al contrabando presentan los siguientes intervalos de pobreza:

- Puno y Loreto, se ubican en el grupo de departamentos con un intervalo de pobreza que fluctúa entre 34,3% y 38,6%, por encima del promedio global de pobreza.
- Por su parte, Lima, Callao, Tacna, Tumbes y Ucayali se ubican en el grupo de departamentos con un intervalo de pobreza que se sitúa entre 9,8% y 12,6%, por debajo del promedio global de pobreza.

3. ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO

La dinámica del contrabando presenta un desafío continuo para quienes elaboran políticas y para los agentes de aplicación. Es por este motivo, que debe ser investigado, monitoreado y cuantificado, pues de eso dependerá el éxito de las políticas orientadas a prevenirlo y combatirlo.

Dada la naturaleza del contrabando, actividad enmarcada dentro del comercio ilícito¹⁷, es difícil proporcionar estadísticas globales acerca del tamaño de este fenómeno. Asimismo, la estimación monetaria del contrabando es un proceso complejo que parte del hecho de que a nivel internacional no hay una metodología específica, aceptada y que goce de algún consenso para su medición.

A nivel de la bibliografía disponible, no se cuenta con suficientes estudios o estimaciones del contrabando a nivel mundial¹⁸. Adicionalmente, el debate sobre cuál es la metodología más adecuada es esporádico, y los resultados dependerán significativamente de la cantidad y calidad de información disponible y de los determinantes del contrabando propios de cada país.

En lo que respecta a Perú, las zonas de ingreso de contrabando se caracterizan por presentar diferentes realidades. Adicionalmente a ello, la información disponible no es homogénea y no alcanza el nivel deseable de detalle. Esta realidad obliga a que la metodología de estimación desarrollada por la SUNAT deba recurrir a varias metodologías, según sea el caso, tales como:

¹⁷ Además del contrabando, engloba varias actividades como la defraudación de rentas de aduanas, la piratería, la corrupción, la falsificación y otros.

¹⁸ Lo que si se encuentra son estudios por productos, caso de cigarrillos, bebidas alcohólicas y combustibles, entre otros.



- i) Estimación de inconsistencias a nivel del consumo aparente,
- ii) Encuestas (se consideró el juicio experto de los oficiales de aduanas para que, a partir de su experiencia y de una serie de preguntas, nos remitan información agregada del volumen de productos que ingresan de manera ilegal), y
- iii) El método deductivo-inductivo basado en las incautaciones y mercancías no declaradas.

No obstante, cada uno de estos métodos presenta limitaciones, y están sujetos a permanente revisión y perfeccionamiento, a fin de adaptarse tanto a los cambios normativos como a la disponibilidad de las estadísticas.

A nivel nacional, los únicos estudios de alcance general conocidos son aquellos realizados por la SUNAT desde el año 2002 y el estudio puntual que efectuó la Sociedad Nacional de Industrias¹⁹ (SNI) en el 2004 con estimados de contrabando para el 2003²⁰. A nivel de productos, solo se contabiliza el estudio de la Asociación Peruana de Productores de Azúcar con estimados del contrabando de azúcar que ingresa desde Bolivia²¹ en el 2003.

3.1 Fuentes del contrabando

Para fines del presente documento se han identificado las siguientes fuentes o zonas de ingreso del contrabando al territorio peruano (ver Gráfico 4) y se han hecho estimaciones para cada una de ellas:

- Fronteras: Puno y la frontera norte (Tumbes y Piura).
- Frontera y zona con tratamiento preferencial: Tacna, ciudad fronteriza y que goza de un tratamiento tributario preferencial debido a la existencia de la Zona Franca de Tacna.
- Zona con tratamiento preferencial: zona de aplicación del Convenio peruano – Colombiano (PECO) y
- Callao: Aduana Marítima del Callao y Aduana Aérea del Callao.

¹⁹ En el documento “El Contrabando en el Perú: Una aproximación cuantitativa al 2003” la SNI señala que el cálculo del contrabando a valores del 2003 es resultado de la diferencia entre la demanda y la oferta. Así, se utilizó una metodología que considera: i) la estimación indirecta a través del gasto de hogares (se detectó contrabando en 62 ramas productivas y 310 productos, de los cuales 283 fueron analizados), ii) la utilización de la ponderación del IPC 1994 para ver cuánto gastan las familias, ordenando las importaciones y exportaciones de acuerdo a la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) o producto, según sea el caso, iii) la utilización del Valor Bruto de la Producción del INEI, iv) la estimación de la informalidad de acuerdo a encuesta de gremios y empresas productivas y comerciales y v) el análisis del mercado por productos por volumen y valor.

²⁰ Se debe mencionarse que los resultados de ambos estudios no son directamente comparables, pues la SUNAT estima el contrabando medido a valores CIF de las mercancías, mientras que la SNI realizó su investigación sobre la base de los valores de mercado de las mismas, pero medido a nivel de los consumidores finales

²¹ Asociación Peruana de Productores de Azúcar (2003). “Perjuicio económico que genera el contrabando de azúcar que ingresa desde Bolivia”. Lima, octubre.



GRÁFICO 4
FUENTES DE ORIGEN DEL CONTRABANDO EN PERÚ



3.2 Resultados

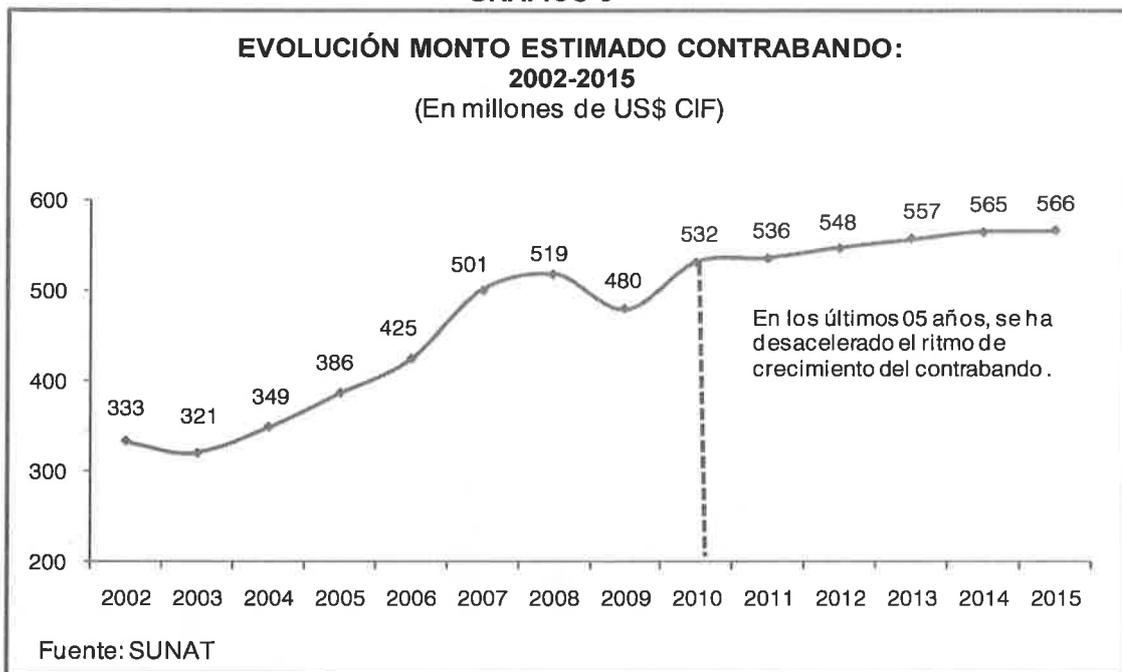
La SUNAT estima en US\$ 566 millones el nivel del contrabando en el Perú para el 2015²², monto que representa un crecimiento de 0,2% si se le compara con el estimado correspondiente al año anterior.

Si bien el monto estimado del contrabando ha ido en aumento, su ritmo de crecimiento se ha desacelerado en los últimos años (Ver Gráfico 5). Al respecto, en el período 2010-2015 se expandió a una tasa promedio anual de 1,2%²³.

²² Esta estimación incluye al monto de las incautaciones por delito de contrabando registradas en el territorio nacional.



GRÁFICO 5



Los resultados obtenidos a nivel de cada una de las fuentes de origen identificadas (ver Cuadro 5) indican que el contrabando por el Callao creció 5,7% y se estancó en Puno (0,1%). En contraste, disminuyó por la zona de aplicación del PECO²⁴ (-27,7%), Tacna (-2,3%) y frontera norte del país (-1,1%).

CUADRO 5
ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO EN PERÚ: 2010-2015
(En millones de US\$)

FUENTES	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
						MONTO	PART. (%)	Var (%) 2015/2014
TOTAL CONTRABANDO (V) = (I)+(II)+(III)+(IV)	532	536	548	557	565	566	100	0,2
I. Frontera	324	319	300	309	311	311	55	-0,1
Puno	247	248	236	241	245	245	43	0,1
Norte (Tumbes y Piura)	77	71	64	68	66	65	12	-1,1
II. Frontera y zona con tratamiento preferencial	143	138	123	117	111	108	19	-2,3
Tacna	143	138	123	117	111	108	19	-2,3
III. Zona con tratamiento preferencial	12	11	10	11	12	9	2	-27,7
PECO	12	11	10	11	12	9	2	-27,7
IV. Callao	53	68	115	121	131	138	24	5,7
Aduana Marítima	30	40	65	68	74	78	14	6,1
Aduana Aérea	23	28	50	53	57	60	11	5,1

Fuente: SUNAT

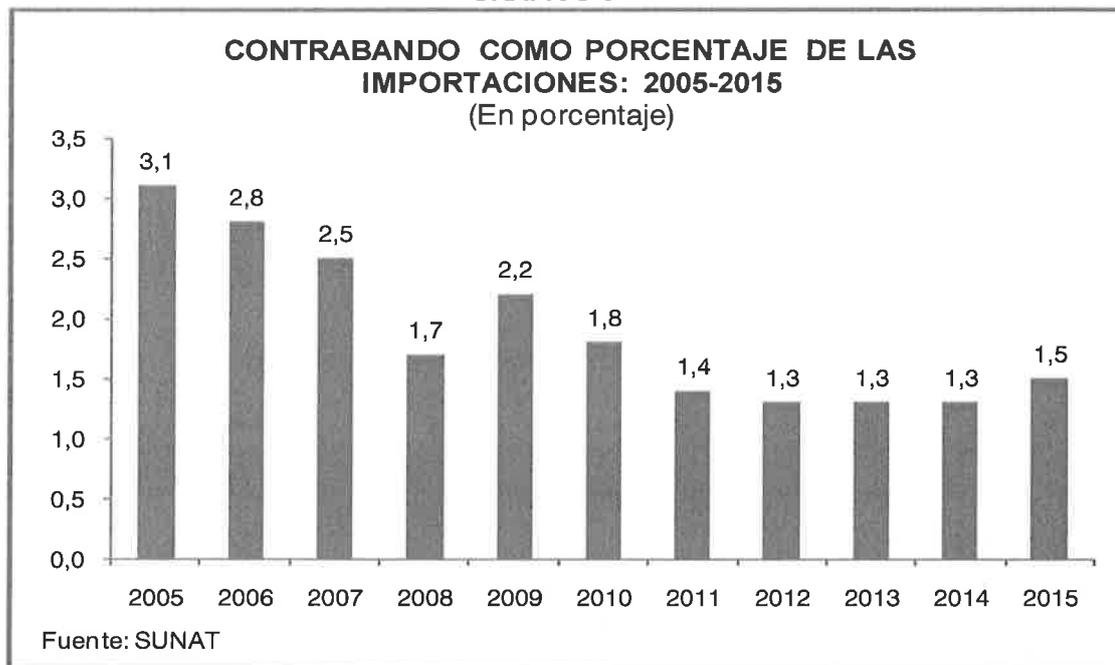
²³ Los resultados de cada año son reflejo del método empleado en dicho período, el cual podría no coincidir totalmente con los de los otros años, lo cual hace que la comparación interanual tenga un carácter referencial. En particular, en el año 2012, se modifica el método de estimación del contrabando en la frontera norte, pasando de un método basado en encuestas y en el criterio experto del personal de la SUNAT al método de consumo aparente.

²⁴ Esta zona de ingreso es la de menor cuantía, representando el 2% del total en 2015.



Los resultados que se muestran en el Gráfico 6, nos indican que el contrabando sigue manteniendo una baja participación respecto del monto total de las importaciones.

GRÁFICO 6



Para el 2015, el ratio del contrabando estimado como porcentaje del valor total importado fue de 1,5%, superior en 0,2 puntos porcentuales respecto del año anterior. Este resultado se explicaría principalmente por la caída en 9,7% de las importaciones para el consumo y el estancamiento mostrado por el contrabando²⁵ (mercancías que no son sometidas a despacho aduanero).

El impacto fiscal del contrabando²⁶ se estima en US\$ 107 millones, monto que el fisco dejó de percibir durante el 2015 por los tributos a las importaciones que no se reportan o registran. De ese total, US\$ 94 millones corresponden al IGV, US\$ 7 millones al ISC y los restantes US\$ 6 millones al arancel.

Cabe mencionar, que el monto dejado de percibir por aranceles es reducido en comparación al IGV. Ello refuerza la noción por la cual los bienes ingresados como contrabando suelen comercializarse internamente por medio de cadenas informales, pues en caso contrario el IGV pagado en la importación podría ser luego acreditado al momento de la venta interna.

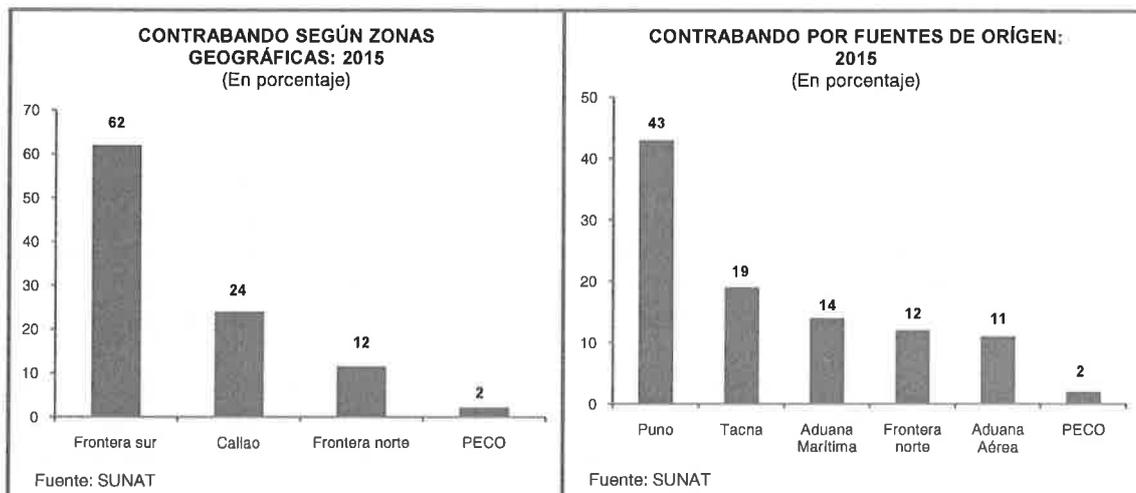
²⁵ Es importante mencionar que las importaciones para el consumo y el contrabando son dos conceptos totalmente diferenciados. Por un lado, las importaciones para el consumo, es un régimen aduanero que permite el ingreso de mercancías al territorio aduanero para su consumo, luego del pago o garantía según corresponda, de los derechos arancelarios y demás impuestos aplicables; mientras que el contrabando, ingresa al país eludiendo el control aduanero, sin el pago de tributo alguno. Por lo tanto, la cifra de importaciones no incorpora al propio estimado del contrabando.

²⁶ Se obtiene de multiplicar el monto estimado del contrabando por la tasa efectiva del arancel e impuestos que gravan a las importaciones totales (cociente entre el valor de la liquidación del impuesto respectivo y el valor CIF importado), el cual fue de 19,0% para el 2015.



Según zonas geográficas, resalta la importancia que tendría el contrabando en el sur del país (ver Gráfico 7), al estimarse que el 62% del total ingresa en forma conjunta, por Puno (frontera con Bolivia) y Tacna (frontera con Chile). Le sigue el Callao por donde ingresaría el 24%, la frontera norte con el 12% y la zona de aplicación del PECO que explicaría el restante 2%.

GRÁFICO 7



- Por el sur del país, Puno constituye la zona por donde ingresa la mayor cantidad de contrabando, al calcularse dicha actividad en US\$ 245 millones. Por su parte, se estima en US\$ 108 millones el que se produce por Tacna.

Cabe señalar, que la mayoría de estos productos proceden de la ZOFRI (que se caracterizan por ser de mayor valor agregado) y de Bolivia (que son de consumo básico y combustibles).

La zona sur del país presenta ventajas comparativas para el desarrollo del contrabando. Una de ellas, es la proximidad de ciudades importantes, que en términos de mercado, distancia y conectividad son atractivas para la práctica de esta actividad ilegal, las que además son impulsadas por la considerable diferencia de precios en las fronteras.

- El Callao se ha convertido en la segunda fuente de origen del contrabando en Perú, al estimarse en US\$ 138 millones este delito aduanero para el año 2015.

Por esta zona de ingreso, adicionalmente al contrabando, existen otras prácticas como la subvaluación y el subconteo, que también representan montos importantes de evasión. Estos dos últimos delitos, ocurren con mayor intensidad en aquellos puntos de ingreso que movilizan los principales volúmenes de mercaderías, como es el caso del Callao.

- Se estima en US\$ 65 millones el nivel de contrabando por la frontera con el Ecuador, monto que representa un retroceso de 1,1% respecto de lo calculado en 2014.



A diferencia de lo que sucede con otras fuentes de ingreso, en la frontera norte destaca nítidamente el contrabando de combustibles, grupo de productos que explica el 60% del total. Los bajos precios de los combustibles en el Ecuador son el principal atractivo para los contrabandistas, como consecuencia del subsidio que otorga el gobierno ecuatoriano a dichas mercancías.

- La menor actividad del contrabando se produce en la zona de aplicación del PECO, con una participación de 2% del total y un valor estimado de US\$ 9 millones para el 2015.

Al respecto, se considera que se ha reducido el margen de ganancia de los contrabandistas, dado que muchos de los productos que se acogen al PECO ingresan libre del pago de arancel al resto del territorio nacional, con lo cual únicamente pueden beneficiarse de la exoneración del IGV. En la actualidad, dicha actividad, se circunscribe a motores, herramientas y repuestos, que se trasladan a zonas de tratamiento común, sin el pago de los derechos arancelarios.

De otro lado, para determinar la lista de principales productos de contrabando a nivel nacional, se ha agrupado a todos los bienes que ingresaron de manera ilegal por Puno, Tacna, frontera norte, Aduana Marítima del Callao, Aduana Aérea del Callao y PECO.

El resultado de este ejercicio para el 2015, nos indica que:

- Los combustibles (gasolina, diesel y gas), alimentos (tanto perecederos como industrializados), calzados, equipos de tecnología, licores, ropa usada, PC portátiles y accesorios, artículos de tocador y perfume, confecciones, y cigarrillos, fueron los productos que más ingresaron de contrabando.
- De la composición de estos productos, se confirmaría que el contrabando afectaría a diversos sectores de la economía, caso de la industria, comercio y agropecuario.
- En los últimos años, se ha producido cierta orientación a ingresar de contrabando productos que se caracterizan por ser de fácil movilidad y mayor precio.

3.3 Contrabando por Puno

Involucra al contrabando que ingresa de manera directa por Puno a través de la frontera con Bolivia.

3.3.1 Aspectos generales

i) Factores explicativos

A continuación se mencionan los principales factores que explican el contrabando en Puno²⁷:

²⁷ Las provincias que presentan condiciones de vida crítica son aquellas poblaciones rurales de Moho, Huancané, Carabaya y Azángaro. Precisamente, por las dos primeras ciudades, se estima que ingresa el 80% del contrabando a Puno.



- 65
- Pobreza. Según el INEI²⁸, el referido departamento se ubica en un nivel de pobreza similar a los de Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Loreto y Pasco, con niveles que varían entre 34,3% y 38,5%, para el año 2015. A diferencia de lo registrado en el resto del territorio nacional, la pobreza en Puno se incrementó respecto del 2014, año en que fluctuó entre 27,3% y 31,8%.

Asimismo, el desempleo, principalmente en zonas fronterizas, lo que conlleva en muchos casos a convertir al contrabando en el principal medio de subsistencia de buena parte de la población. Esta actividad constituye un modo de vida habitual para un sector de la población de Puno.

- Presencia de la ZOFRI, zona con tratamiento especial en Chile. Parte de las ventas de la ZOFRI a Bolivia, no llegan a su destino final y terminan ingresando al territorio nacional por Puno. Es importante tomar en cuenta la existencia desde los años 70 de la ZOFRI²⁹ en la provincia de Tarapacá en Chile. ZOFRI S.A. es la empresa administradora y explotadora de la Zona Franca de Iquique, en concesión.
- Subsidio. La subvención económica en Bolivia, complementada con la fuerte carga impuesta en nuestro país a los combustibles, genera mayores márgenes de ganancia a favor de las personas que se dedican a esta actividad ilícita. Cabe mencionar, que el gobierno boliviano presupuestó para el 2015 un monto de subvención a los combustibles ascendente a US\$ 658 millones³⁰.
- Extensa frontera. Puno cuenta con aproximadamente 900 kilómetros de fronteras con Bolivia y 3 puestos de control fronterizos: Desaguadero, Kasani y Tilali. Estas limitaciones hacen muy difícil poder ejercer un control eficaz del paso de vehículos, personas y mercancías, que ingresan por vías penetración ilegales sin pasar los controles aduaneros, caso de Suches, Cojata, Tripartito y la extensa área de lacustre.
- Severas condiciones climáticas. El clima adverso afecta principalmente, a las actividades de agricultura y ganadería, induciendo a que un segmento de la población se oriente a actividades relacionadas con el contrabando.

ii) Rutas de ingreso

Las rutas de ingreso se han clasificado en aquellas que se desarrollan a través de las siguientes zonas de Puno:

²⁸ INEI (2016).

²⁹ La ZOFRI abarca un recinto edificado de 240 ha. En su interior operan unas 1650 empresas que transan mercancías exentas de derechos arancelarios e impuestos. Además cuenta con el Centro Comercial ZOFRI de 30 000 m² donde más de 600 tiendas ofrecen variados productos al detalle, destacándose perfumes, electrodomésticos, artículos electrónicos, equipos de computación, cigarrillos, licores, juguetería y vestuario. Se estima que la ZOFRI genera más de 20 000 empleos directos e indirectos y las personas que visitan la ciudad pueden llevar hasta US\$ 1200 (o 900 €) en mercadería libres del pago de arancel aduanero del 6% e Impuesto Ley de Alcoholes e IVA 19%. Adicionalmente la venta hacia terceros países está igualmente exonerada.

³⁰ Monto inferior al presupuestado en 2014, equivalente a US\$ 860 millones. Un factor para la disminución del subsidio a los combustibles se debe al descenso de la cotización del petróleo intermedio de Texas (WTI). Cabe señalar que la importación de estos productos se efectúa en función de la cotización internacional del crudo.



Zona Norte

- Tilali-Conima-Moho-Huancané-Juliaca.
- Ninantaya-Moho-Huancané-Juliaca.
- Cojata-Vilquechico-Huancané-Juliaca.
- Suches-Ananea-Putina-Huancané-Juliaca.
- Moho-Chaqueleña-Cojata-Trapiche-Putina-Taraco-Juliaca.

Zona Sur

- Desaguadero-Juli-Ilave-Puno-Juliaca.
- Yunguyo-Juli-Ilave-Puno-Juliaca.
- Tripartito-Challapalca-Mazocruz-Condori-Ilave-Puno-Juliaca.

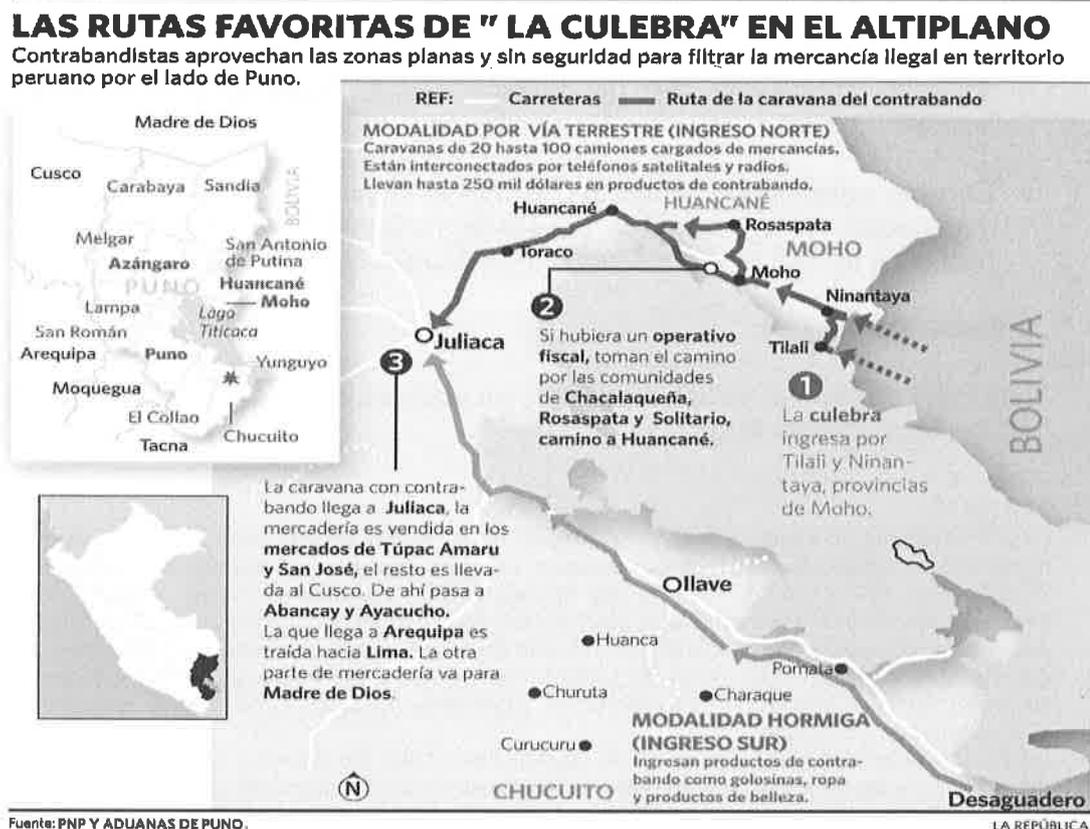
Por el Lago Titicaca

- Moho-Lago Titicaca-Pusi-Capachica-Juliaca.

iii) Modalidades

Los contrabandistas ingresan sus mercancías desde Bolivia empleando modalidades que varían en función de la ruta de ingreso y del tipo de producto, tal como se señala a continuación.

GRÁFICO 8



- Al norte, por la localidad de Ninantaya, suelen operar las denominadas “culebras”³¹ que no son otra cosa que convoyes de camiones, cuya capacidad de carga varía de 10 a 15 toneladas. Estos vehículos realizan el trasbordo del contrabando boliviano que llega a esta localidad en los días de feria, para luego trasladar estas mercancías a los barrios de Santa Rosa y Tambopata, a las afueras de la ciudad de Juliaca³², donde finalmente se almacenan.

Otro punto de ingreso del contrabando por el norte de Puno es Tilali, distrito de la provincia de Moho. Por este punto fronterizo son los propios lugareños los que ingresan productos empleando con mayor frecuencia el transporte público de la zona³³.

- En la zona de Desaguadero³⁴ (sur de Puno), la modalidad hormiga es la más importante, que se produce luego de evadir los controles existentes en el Puente Binacional. El ingreso ilegal de mercancías se registra de manera dispersa, a través de botes, triciclos y carretillas. Posteriormente, son reunidos y transportados por medio de rutas alternas –trochas- seguidas por los contrabandistas.

Kasani, es otro punto de pase de contrabando por la zona sur de Puno. Por dicha localidad, los contrabandistas atraviesan la frontera durante las noches, a unos 30 kilómetros del puesto de control del mismo nombre.

3.3.2 Estimación del contrabando

i) Metodología

Uno de los métodos para estimar el contrabando consiste en consultar a expertos³⁵. Dentro de esta vía, hay varias maneras de conseguir información y una de ellas es preguntar a las autoridades encargadas de la aplicación de la Ley.

³¹ Las culebras de la ruta norte tienen acceso a una logística sofisticada. Así, no sólo emplean camiones, sino que recurren a radiotransmisores, teléfonos satelitales, armas, explosivos, etc. Asimismo, durante el recorrido cuentan con camionetas de doble tracción, denominadas “liebres”, que exploran el camino dando a conocer al resto del convoy la situación de la ruta y la ubicación de los efectivos de la SUNAT, Policía Fiscal y otras autoridades.

³² La ciudad de Juliaca es considerada la de mayor movimiento comercial en Puno. Además, constituye el centro de acopio y distribución del contrabando en la región sur, siendo el principal emporio de la mercadería ilegal el mercado Túpac Amaru. Desde dicho punto se distribuye la mercadería a diferentes puntos del país, caso de Cusco, Arequipa, Moquegua y Tacna.

³³ En esta zona del país, las bandas de contrabandistas buscan aliados en la población. En diversas ocasiones, dichas bandas se esconden entre la población, la cual los alerta respecto de los operativos de control. Asimismo, se han dado casos en los que los contrabandistas prefieren distribuir las mercancías a la población (brindándoles artículos de primera necesidad) para evitar el decomiso de las mercaderías. De ahí que la llegada de las culebras sea vista como algo positivo por los pobladores a lo largo de la ruta en Puno.

³⁴ Es un conjunto urbano binacional ubicado en la naciente del río del mismo nombre entre Perú y Bolivia; en el lado peruano, la localidad de Desaguadero es la capital de la provincia de Chucuito, en el departamento de Puno. Entre sus pobladores, es difundida la percepción según la cual el contrabando hormiga es legítimo, en la medida en que es realizado por pequeños comerciantes, que lo realiza como parte de una estrategia de sobrevivencia.

³⁵ Según Merriman David (2000), con este método se puede conseguir información indirectamente de expertos y participantes, caso de: i) investigadores del contrabando, ii) autoridades encargadas de la aplicación de la ley, iii) minoristas, y iv) información de publicaciones y profesionales del sector. Sin



En este caso, se recurre al criterio experto del personal de la SUNAT que laboran o hayan laborado anteriormente en los puestos de control ubicados en Puno. Así, se obtiene información sobre el volumen de contrabando de cada producto identificado y estimado por los oficiales de aduanas, para posteriormente recurrir al Sistema de Gestión de los Delitos e Infracciones Aduaneras y Tráfico Ilícito de Mercancías (SIGEDA) y obtener el precio de cada una de los productos.

Los pasos para la estimación son los siguientes:

- En primer lugar, se emplea la información que la Intendencia de la Aduana de Puno remite sobre las mercancías que más se comercializan en las ferias fronterizas y locales, y con ella se elabora la lista de los principales bienes potencialmente materia de contrabando.

Para aproximar las cantidades de las mercancías identificadas se recurre al juicio experto de los oficiales de aduanas que laboran en los diferentes puestos de control en Puno para que, a partir de su experiencia y una serie de preguntas, nos remitan información estimada respecto del volumen de las mercancías que ingresan de manera ilegal.

Para contrastar las primeras estimaciones sobre el volumen de mercancías que ingresan de contrabando, también se recurre a diferentes oficiales de Aduanas, quienes en razón de sus funciones van rotando en sus puestos de asignación³⁶. Con ello se trata de buscar una mayor confiabilidad en el cálculo. No obstante, se debe mencionar que este método no está exento de subjetividad y ello es una potencial limitante en la estimación.

- Complementariamente se recurre al SIGEDA para obtener la valorización aproximada de los principales productos de contrabando. Al respecto, se debe señalar que de acuerdo a los literales C), D) y G) del rubro VI-Descripción del Instructivo IPCF.IT.00.01.01-Confección, llenado y registro del acta de inmovilización-incautación (v.2)³⁷, en el Módulo de SIGEDA se registran las Actas de Inmovilización generadas por la SUNAT, así como las actas de incautación o documentos generados por otras instituciones. El mencionado registro incluye entre otros datos la partida arancelaria y el valor de la mercancía aforada.
- Como paso final, el contrabando que ingresa por Puno se estima a través de la siguiente ecuación:

$$\text{Contrabando}_j = \sum (P_j \times Q_j)$$

Donde:

embargo, tiene la clara desventaja de que los que participan en la industria no se muestren dispuestos a proporcionar información a las autoridades sobre sus operaciones.

³⁶ En algunas circunstancias ciertos expertos pueden tener un conocimiento que deba ser ponderado en mayor (o menor) medida que otros.

³⁷ Aprobado por Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 000573-2008.



- P_j: Es el precio promedio CIF de las transacciones del producto j, según SIGEDA.
- Q_j: Es el volumen de contrabando de cada producto j, según juicio de los expertos.

ii) Resultados

Puno sigue siendo la principal fuente de ingreso del contrabando al país. De acuerdo a la metodología descrita, se estima en US\$ 245 millones el nivel de este delito aduanero para el 2015 y una participación del 43% a nivel nacional. Sin embargo, si se le compara con el año anterior, el contrabando en Puno se ha desacelerado significativamente, al registrar un crecimiento de 0,1%.

Las menores ventas de la ZOFRI a Bolivia, que decreció 23,2% en 2015, constituye uno de los factores que explican el estancamiento de este ilícito por Puno. Ello, debido que al momento de revisar las mercancías incautadas, se han registrado evidencias que parte de ellas son originarias de la ZOFRI, comportamiento que estaría señalando que el territorio de Bolivia es a veces empleado solamente como una zona de tránsito de las mercancías de contrabando destinadas al mercado peruano

Por su parte, el ingreso de mercancías importadas (formales) a esta región del país, compuesto en su mayoría por materias primas y productos intermedios, ascendió a US\$ 292 millones en 2015, registrando una caída de 26,3% al compararse con el año anterior. No obstante este retroceso, las importaciones han superado al monto del contrabando.

Cabe indicar que muchos productos que ingresan de contrabando ya no están sujetos al pago de derechos arancelarios³⁸ si son importados formalmente. Por ello, se deduce que el objetivo de los contrabandistas es principalmente evadir el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto Selectivo al Consumo y el Impuesto a la Renta; a la vez de , permanecer como no identificados ante la SUNAT.

Los principales productos que ingresaron ilegalmente a Puno en 2015 fueron los alimentos, combustibles y ropa usada, en orden de importancia.

3.4 Contrabando por la frontera norte: Tumbes y Piura

Para fines de la estimación, la fuente de contrabando correspondiente a la frontera norte del país abarca a aquellas mercancías que ingresan de manera directa por la frontera con Ecuador, a través de Tumbes y Piura. No se considera a Cajamarca, por su poca actividad ilícita.

3.4.1 Aspectos generales

i) Factores explicativos

La existencia de contrabando por la zona norte del país obedece principalmente a:

³⁸ Al cierre del 2015, el arancel promedio nominal simple fue de 2,2% y el arancel efectivo se ubicó en 1,2%.



- La aplicación de política de subsidio a los precios de los combustibles en Ecuador. En efecto, la política de subvención económica en el vecino país del norte, complementada con la carga impuesta en nuestro país a los combustibles genera mayores márgenes de ganancia a favor de las personas que se dedican a esta actividad ilícita³⁹.

En el Cuadro 6, se presenta la referencia de precios de combustibles en Ecuador y Perú para el año 2015. Los resultados muestran que el petróleo (diesel B5), es el combustible que registra un mayor margen de ganancia (176,2%), que lo hace atractiva para los contrabandistas.

CUADRO 6
REFERENCIA DE PRECIOS DE COMBUSTIBLES
EN ECUADOR Y PERÚ: 2015
(En US\$/Galón)

ECUADOR		PERÚ		VAR. (%)
COMBUSTIBLE	PRECIO	COMBUSTIBLE	PRECIO	
Gasolina Extra	1,50	Gasohol 84	2,69	79,3
Gasolina Súper	1,75	Gasohol 95	3,75	114,3
Petróleo	1,05	Diesel B5	2,90	176,2

Fuente: Petroecuador, Osinergmin

En esa misma línea, las gasolinas también presentan importantes diferencias de precios en ambos países. En el caso de: i) la gasolina súper en Ecuador, que se compara con el gasohol de 95 octanos en Perú, se alcanza un diferencial de precios de 114,3%, y ii) la gasolina extra en Ecuador, que se compara con el gasohol de 84 octanos en Perú, el diferencial de precios es de 79,3%.

- Menor pago del IVA en Ecuador⁴⁰, impuesto similar al IGV en Perú. Adicionalmente, se debe recalcar que muchos de los productos que ingresan de contrabando al país se encuentran excluidos del IVA en el referido país del norte, caso de medicamentos, agroquímicos y alimentos.
- Extensa frontera con el Ecuador (287 KM), que abarca no sólo a Tumbes, sino también a Piura y Cajamarca. La difícil topografía, que caracteriza a nuestro territorio, hace complicado un control eficaz del paso de vehículos, personas y mercancías, que ingresan por vías de penetración ilegales sin pasar por controles aduaneros.
- Existencia de organizaciones delictivas dedicadas al contrabando, que utilizan vehículos acondicionados y cuentan con la logística necesaria para realizar sus actividades ilícitas.

³⁹ En el proyecto de presupuesto para el año 2015, el gobierno ecuatoriano destinó un total de US\$ 3 079 millones en subsidios a los combustibles. De ese total, las gasolinas representaban el 35%, el diesel el 51% y el gas de uso doméstico el restante 14%. Sin embargo, en octubre de 2015 se publicó el Decreto 799, medida que eliminó el subsidio al diesel, gasolinas y fuel oil, para uso industrial. Según estimaciones del Ministerio de Hidrocarburos de Ecuador, esta medida permitiría a ese país un ahorro de US\$ 300 millones.

⁴⁰ La tasa del IVA es de 12%.



- Apoyo de sectores de la población a los contrabandistas, principalmente en Tumbes y Sullana, dado que un importante segmento de la referida población vive directamente o indirectamente de las actividades de contrabando⁴¹. El accionar de esta población, constituye una limitante a tener en cuenta para la realización de las labores de control en la zona.

ii) Rutas de ingreso

Como ya se mencionó, el contrabando procedente del Ecuador ingresa en su gran mayoría por Tumbes y Piura. Asimismo, se observa cierta actividad de menor importancia por Cajamarca (inmediaciones al puesto de control fronterizo La Balsa).

La línea de frontera que comparte la región Tumbes con Ecuador es de 158 kilómetros, cuenta con múltiples accesos carrozables que son aprovechados por los contrabandistas.

A continuación se detallan las principales rutas utilizadas por los contrabandistas para alcanzar a Tumbes desde el Ecuador:

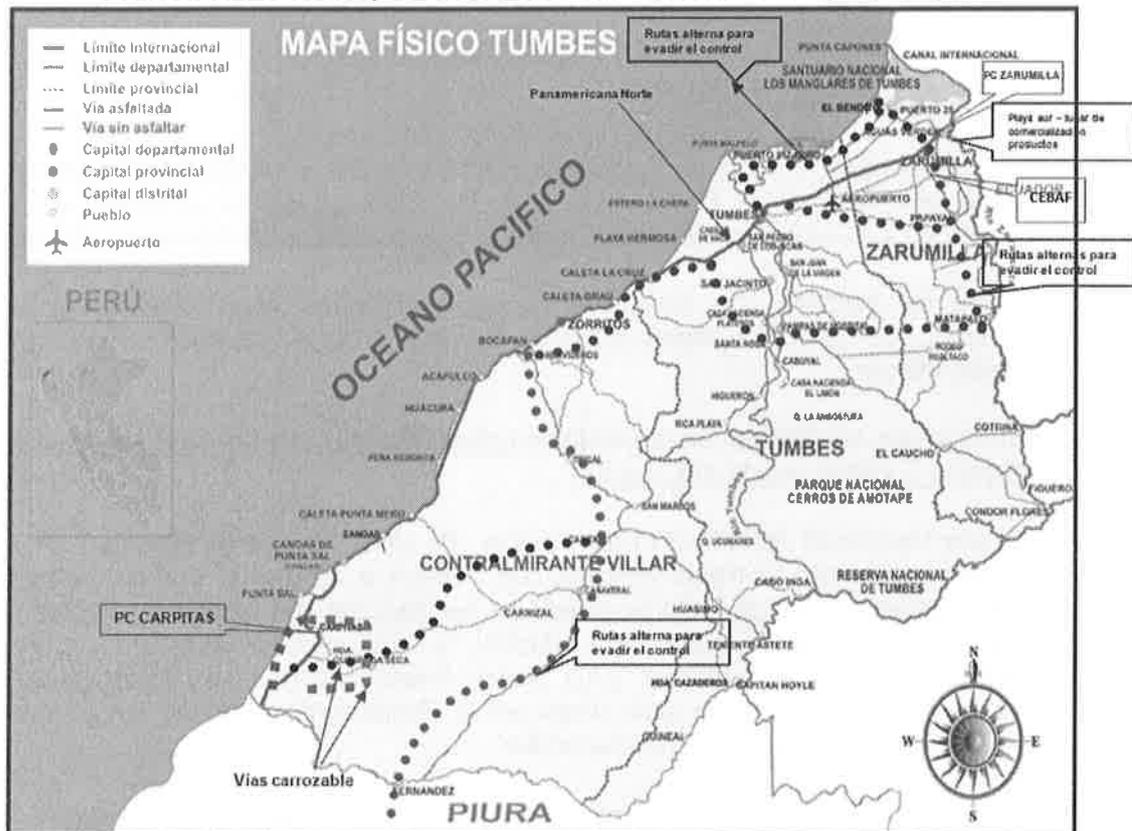
- Aguas Verdes-El Bendito-Puerto Pizarro. Se inicia desde la localidad de Aguas Verdes, cruzando la Panamericana con destino a Zarumilla. Los contrabandistas antes de llegar al complejo fronterizo se desvían por una trocha carrozable al lado derecho del complejo, que corre paralela a la Panamericana saliendo a la altura de Puerto Pizarro. En los últimos años, se ha incrementado el uso de esta ruta, sobre todo cuando se realizan operativos en la Panamericana Norte en el óvalo de ingreso/salida hacia el eje vial-Zarumilla.
- La Palma-Matapalo-Uña de Gato-Zarumilla. Son poblados fronterizos que corren paralelo a la línea fronteriza interconectada por una carretera que sale al distrito de Zarumilla después de evadir el complejo fronterizo o puede discurrir hacia Pampas de Hospital-Cerro Blanco-San Juan de la Virgen-Puente Franco-Oidor-San Jacinto-Corrales-Panamericana Norte km 1260; siendo una de las rutas preferidas por los contrabandistas.
- Zarumilla-Puerto del Cura-Tumbes. Empieza en la localidad de Zarumilla y corre paralela al lado izquierdo de la Panamericana Norte entre parcelas de arroz por el canal de regadío "Puerto Cura", teniendo como destino Tumbes.
- Bocapan-Casitas-Quebrada Seca-Máncora. Su ingreso se da por la quebrada Bocapan, provincia de Zorritos (a la altura del KM. 1 230 de la Panamericana Norte), evadiendo el puesto de control de Carpitás, para luego orientarse a la localidad de Máncora.
- Vía paralela al puesto de control Carpitás. Se inicia dos kilómetros antes del referido puesto de control (Norte-Sur), ingresando a la altura del puente Carpitás o por el caserío del mismo nombre y para luego salir a 3 o 4 kilómetros de las instalaciones aduaneras que se encuentran ubicadas en camino a Máncora. Esta

⁴¹ Según datos del Ministerio de Transporte y Promoción de Empleo, el empleo en Tumbes, para empresas de 10 a más trabajadores, apenas creció 0,9% durante el 2015.



ruta que corre paralela a la Panamericana Norte, se caracteriza por ser un terreno afirmado carrozable, que se encuentra en buenas condiciones cuando no se presentan lluvias.

GRÁFICO 9
PRINCIPALES RUTAS DE INGRESO DEL CONTRABANDO POR TUMBES



Fuente: Intendencia Aduanas de Tumbes

- La Playa-Máncora. Se inicia a un kilómetro del puesto de control de Carpitas, se desvían a la derecha hasta llegar a la orilla del mar. Cuando la marea es baja, utilizan la playa como carretera, para posteriormente dirigirse hasta Máncora.

Por su parte, las rutas utilizadas por los contrabandistas para pasar a Piura son las siguientes:

- Puente Internacional - La Tina- Las Lomas-Tambogrande-Sullana. A través de esta ruta, ingresan diariamente caravanas de vehículos del tipo Station Wagon acondicionados para el transporte de combustibles.
- Alamor-Lancones-Marcavelica-Sullana y/o Alamor-Lancones-Chilaco-Cieneguillo-Sullana. Por esta ruta, los camiones son los medios de transporte más utilizados, siendo los combustibles la mercancía más transportada.

iii) Modalidades

Entre las modalidades empleadas frecuentemente por los contrabandistas en la frontera norte se puede mencionar al camuflaje, culebra, doble tanque y hormiga.



3.4.2. Estimación del contrabando

i) Metodología

Dada la composición particular de los productos que ingresan de manera ilegal por la frontera norte del Perú, la estimación del contrabando se ha efectuado discriminando a los combustibles (incluye diesel y gasolina) del resto de productos.

Combustibles

Para estimar el contrabando de combustibles líquidos, se recurrió al método del consumo aparente a fin de identificar aquella demanda que no es abastecida por la oferta formal y registrada de combustibles. Para ello se compara la oferta de combustibles de la zona con la información de consumo.

Debido a la disponibilidad de los datos se consideró como relevante a la zona geográfica comprendida por los departamentos de Tumbes y Piura. Asimismo en la estimación sólo se ha considerado a la gasolina y el diesel dado que ambos son los productos más requeridos por los contrabandistas.

El procedimiento para la estimación del contrabando en la zona delimitada es el siguiente:

a. Consumo observado de combustible aportado por el SCOP

Para la aplicación de este método, los estimados del consumo de combustibles se obtienen de la información registrada en el Sistema de Control de Órdenes de Pedidos (SCOP) del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinermin). El SCOP abarca a distribuidores mayoristas, distribuidores minoristas, y consumidores directos de combustibles líquidos y toda persona natural o jurídica que adquiera combustible u otros productos derivados de los hidrocarburos en plantas de ventas de combustible.

CUADRO 7
DEMANDA DE COMBUSTIBLES EN TUMBES Y PIURA: 2015
(En miles de galones)

COMBUSTIBLES	TUMBES	PIURA	TOTAL
TOTAL	6 853	108 559	115 412
Gasolinas	2 947	35 886	38 833
Diesel	3 906	72 673	76 579

Fuente: Osinermin

Según estadísticas de Osinermin, el mayor consumo de combustibles se registra en Piura respecto de Tumbes, por su mayor actividad económica⁴². A nivel desagregado, el diesel es el combustible más demandado en la zona norte del país (ver Cuadro 7).

⁴² Según el INEI, la participación de Piura en el PBI total medido a precios constantes de 2007 es de 4,5% para el año 2015, superior al resultado que alcanza Tumbes de 0,6% sobre el PBI total.



b. Oferta de combustibles en la zona

Para aproximar la cantidad de gasolina y diesel que abastece a Tumbes y Piura se considera la producción de la Refinería de Talara para cada uno de los combustibles seleccionados, restando la parte correspondiente a los combustibles que abandonan la zona para ser comercializados en el resto del territorio nacional (ver Cuadro 8).

CUADRO 8
REFINERÍA DE TALARA. VENTAS DE GASOLINA Y DIESEL: 2015
(En miles de galones)

CONCEPTO	GASOLINA	DIESEL
TOTAL	226 624	330 561
Ventas Tumbes-Piura	30 141	54 543
Ventas resto del país	196 483	276 018

Fuente: Petroperú - Refinería de Talara, Ministerio de Energía y Minas

Dado que la importación formal de diesel y gasolina de la zona es nula, la producción de gasolina y diesel de la refinería de Talara que se queda en Tumbes y Piura, constituiría un aproximado de la oferta. En tal sentido, en 2015 la oferta neta (consumo aparente) de gasolina llega a 30 141 miles de galones y el diesel a 54 543 miles de galones.

c. El contrabando se estima a partir de la diferencia entre la demanda y la oferta de combustibles

La diferencia entre el consumo observado y el consumo aparente aproximaría el volumen del contrabando, el cual se valoriza a precios existentes en la zona de frontera. En función a la metodología descrita, se estima en US\$ 14 millones el contrabando de gasolina y en US\$ 25 millones el de diesel.

Contrabando del resto de productos

Esta estimación se basa en aproximar la cantidad de población que estaría expuesta a participar activamente en el ilícito del contrabando, la misma que -exclusivamente para fines del cálculo - se asociaría a los segmentos que habitan en zonas más próximas a la frontera con Ecuador, tal como en el caso de la provincia de Zarumilla⁴³.

Al respecto, en 2015 la población de la referida provincia ascendió a 55 218 habitantes. De ese total, para fines del cálculo únicamente se considera que los mayores de 15 años, equivalente a 38 493 pobladores, podrían potencialmente dedicarse al contrabando.

⁴³ Constituida por cuatro distritos: Zarumilla, Aguas Verde, Papayal y Matapalo.



Asimismo, la estimación contempla que los contrabandistas amparados en el destino aduanero especial de Tráfico Fronterizo de Mercancías⁴⁴, pueden ingresar diariamente bienes hasta por un monto equivalente a 3% de la UIT⁴⁵, equivalente a US\$ 36.

En el Cuadro 9 se observan varios escenarios referidos al porcentaje de la población que podría vincularse al contrabando y el correspondiente importe asociado. Es importante mencionar, que el presente informe no está afirmando en modo alguno que la población de dichas zonas se dedique principalmente al contrabando. Únicamente se trata de una estimación de carácter general que busca obtener un monto referencial considerando la falta de información estadística alternativa.

**CUADRO 9
FRONTERA NORTE. ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO
DEL RESTO DE PRODUCTOS: 2015**

POBLACIÓN (En porcentaje)	POBLACIÓN PROPENSA AL ILÍCITO (En cantidad)	MONTO (En millones de US\$)
1	385	5
5	1 925	26
10	3 849	50
20	7 699	100
30	11 548	151
40	15 397	201
50	19 247	251
Provincia de Zarumilla: 2015		38 493
Población mayor de 15 años		

Fuente: INEI

De los escenarios propuestos, se asume que el 5% de la población se dedica a esta actividad ilícita (equivalente a 1 925 habitantes), bajo un escenario considerado como conservador.

En función a los supuestos empleados, se calcula en US\$ 26 millones el contrabando del resto de productos que ingresaron por la frontera norte en 2015.

iii) Resultados

De acuerdo a la metodología desarrollada, se estima en US\$ 65 millones el contrabando que ingresó por la frontera norte en 2015, lo que representa una contracción de 1,1% nominal respecto del año anterior.

⁴⁴ El Decreto Supremo N° 133-2000-EF establece que las mercancías que ingresa el residente de la zona fronteriza libre de impuestos, deber ser para uso y consumo doméstico no lucrativo hasta por un monto diario equivalente a 3% de la UIT. Es decir, se limita exclusivamente a las zonas de intercambios de mercancías destinadas al uso y consumo doméstico entre poblaciones fronterizas, en el marco de los convenios internacionales y la legislación nacional vigente. Sobre el particular, tales beneficios facilitan la realización del "contrabando hormiga", mediante el traslado de bienes hasta el monto señalado por las normas, los que luego son acopiados para su comercialización en el país.

⁴⁵ Según el Decreto Supremo N° 374-2014-EF, la UIT se fijó en S/. 3 850 para el año 2015.



Este resultado se explicaría principalmente por la desaceleración en el ingreso ilegal de combustibles, en línea con la reducción de precios en los grifos peruanos. En efecto, al compararse el precio promedio en los grifos y gasocentros de Piura, principal mercado de destino, registrado en diciembre de 2014 y 2015, se tiene que el gasohol 84, gasohol 95 y el diesel B5, redujeron sus precios en S/. 1,2 galón, S/. 1,75 galón y S/. 2,67 galón, respectivamente.

En 2015, al igual que en años anteriores, los combustibles⁴⁶ fueron las mercancías que más ingresaron de manera ilícita al país, al valorizarse en US\$ 39 millones y representar el 60% del total. Por su parte, el restante 40%, se compone de mercancías diversas, caso de medicamentos, agroquímicos, calzados, alimentos, ropa de cama, artículos de tocador, entre otras.

En lo que respecta a medicamentos, los bajos costos en Ecuador (al estar excluidos del pago del IVA), constituyen el principal atractivo para el comerciante informal peruano. De otro lado, las incautaciones de estos productos (en el último año se han encontrado más medicamentos para el cuidado y tratamiento oncológico, además de anestésicos y medicamentos que contengan vitaminas), se realizaron mayormente en las encomiendas de los buses de transporte interprovincial.

Al igual que los medicamentos, los agroquímicos también están excluidos del IVA en Ecuador. A nivel desagregado, destaca el contrabando de herbicidas, inhibidores y germinación y reguladores de crecimiento de las plantas, los demás fungicidas e insecticidas, entre otros.

3.5 Contrabando por Tacna

Para fines del presente trabajo, el contrabando por Tacna involucra a aquellas mercancías que ingresan de manera directa por la frontera con Chile y las que abandonan la Zona de Tratamiento Especial Comercial de Tacna y son trasladadas al resto del territorio nacional sin el pago de los tributos diferenciales.

3.5.1 Aspectos generales

i) Factores explicativos

- La proximidad de las ciudades chilenas de Arica e Iquique (abastecedoras de mercancías con mayor valor agregado) con respecto a Tacna, permite el ingreso de flujos de mercancías de contrabando, principalmente desde la ZOFRI, que es una zona con tratamiento preferencial en Chile.

La ZOFRI se ha convertido en un importante centro de comercio de productos extranjeros para países de la región como Argentina, Brasil, Paraguay, Perú, y Bolivia. Su ubicación le permite articular una parte significativa del intercambio

⁴⁶ El combustible es acopiado en los distintos grifos de la provincia de El Oro, Ecuador. Es importante precisar que el propietario de una unidad vehicular que presta el servicio de taxi en el vecino país del norte tiene la dotación y/o permiso para comprar quince galones por día, y al no utilizar todo el combustible, opta por venderlo a los acopiadores en Ecuador. Ese combustible será canalizado a la línea internacional fronteriza del Perú para venderlo luego a los comerciantes informales en nuestro país.



comercial entre el Mercosur, Asia y América pero sin duda constituye un punto de emisión de potencial contrabando hacia nuestro país.

- La existencia de un sistema impositivo preferencial y diferenciado en Tacna, también incentiva el contrabando por esta zona del país. Ello debido a que parte de las mercancías que ingresan a la Zona Comercial de Tacna (en adelante ZCT) procedentes de la Zona Franca de Tacna⁴⁷ (en adelante ZOFRATACNA) posteriormente son trasladadas al resto del territorio nacional de manera ilícita.

Mediante los Artículos 4º y 18º de la Ley N° 27688, se define a la ZCT, como un área geográfica que comprende el distrito de Tacna y los centros comerciales del distrito de Alto de la Alianza, en el que las mercancías que en ella se internen desde Depósitos Francos de ZOFRATACNA estarán exoneradas del IGV, IPM, ISC, así como de todo impuesto creado o por crearse, incluso de aquellos que requieren de exoneración expresa, pagando únicamente un Arancel Especial del 6%.

Asimismo, si bien la Ley N° 27688 define a la ZOFRATACNA, como parte del territorio nacional, las mercancías que en ella se internen se consideran como si no estuviesen en el territorio aduanero para efectos de derechos e impuestos a la importación. Por ello, la información de la SUNAT no cuenta con registros estadísticos de las mercancías que ingresan o salen de las Zonas Francas.

Es oportuno precisar que el presente documento no pretende desprestigiar al sistema comercial imperante en Tacna, ni tampoco involucrar a los operadores de la ZCT en esta actividad ilegal. Lo que se señala es que objetivamente existe un tratamiento diferenciado que genera las condiciones para el contrabando, el cual típicamente se produce cuando los evasores adquieren productos lícitamente en la ZCT y posteriormente, de manera ilícita, lo trasladan al resto del territorio nacional sin el pago íntegro de los tributos diferenciales.

ii) Rutas de ingreso

Las rutas identificadas que emplean los contrabandistas son las siguientes:

a. Provenientes de Arica

- Chacalluta (Arica), Panamericana Sur (Cristo Concordia), pampa de Santa Rosa (lado cerros), Panamericana Sur, Ciudad de Tacna.
- Chacalluta (Arica), Panamericana Sur (Línea de Concordia), pampa de Santa Rosa (ruta cerca al mar), Panamericana Sur, Ciudad de Tacna.

b. Proveniente de Tacna

- Ciudad de Tacna, Panamericana Sur, Pampa Tomasiri (rutas carrozables), Panamericana Sur, Arequipa, Lima.
- Ciudad de Tacna, Tarata, Puno y viceversa.

⁴⁷ Mediante Ley N° 27688, publicada el 28.03.2002 y normas modificatorias, se crea la Zona Franca de Tacna y Zona Comercial de Tacna.

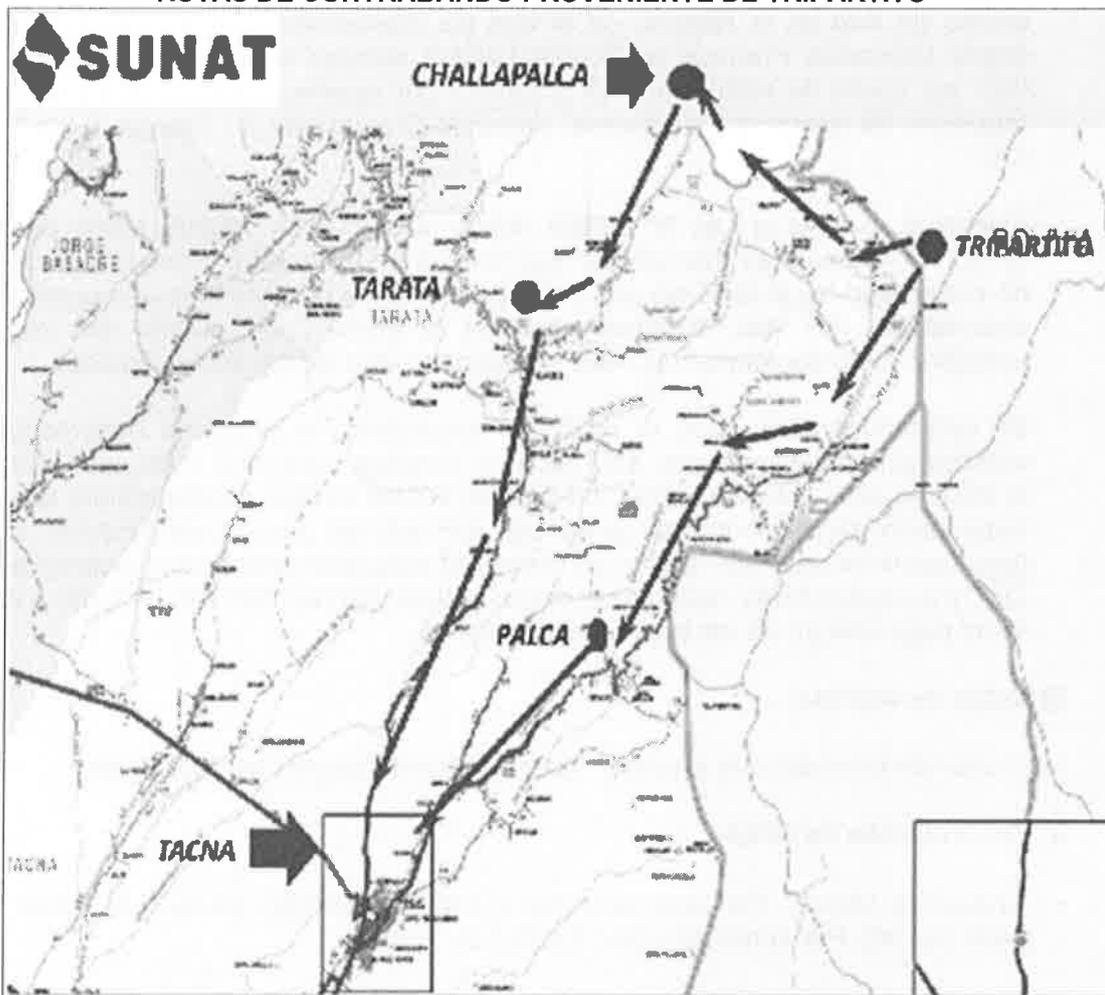


- Ciudad de Tacna, carretera Costanera, rutas carrozables, Sama, Panamericana Sur, Arequipa, Lima.

c. Proveniente de Bolivia y Chile

- Desaguadero, carretera Binacional, Moquegua, Panamericana Sur y Tacna.
- Tripartito (rutas carrozables), Palca, Tacna; y Tripartito, Cuartel de Chiluyo, Tarata y Tacna.

GRÁFICO 10
RUTAS DE CONTRABANDO PROVENIENTE DE TRIPARTITO



Fuente: Intendencia Aduana de Tacna

iii) Modalidades

Las principales modalidades de contrabando por Tacna son denominadas: hormiga, mercancías ocultas en compartimientos (llamados caletas), culebra, carrusel y chacales⁴⁸.

⁴⁸ Generalmente se contrata a personas, supuestos "turistas nacionales", dispuestas a utilizar indebidamente la franquicia de una zona franca.

3.5.2 Estimación del Contrabando

Por Tacna se han identificado tres fuentes del contrabando: las mercancías que salen de la ZCT hacia el resto del territorio nacional sin ser declaradas en los puestos de control; las mercancías que evaden el control del Complejo Fronterizo Santa Rosa; y las que ingresan por la Frontera Tripartita entre Perú, Bolivia y Chile.

A. Zona Comercial de Tacna

Metodología

La estimación del contrabando en la zona delimitada parte del valor de las mercancías que ingresan a la ZCT desde ZOFRATACNA. Luego, a dicho monto se le resta el consumo de turistas nacionales, consumo de residentes de Tacna, consumo de turistas chilenos que hacen compras en la ZCT, incautaciones, el valor de las mercancías que permanecen en stock y el valor de las mercancías que no están en las lista de subpartidas beneficiadas o por su cantidad pagan impuestos vía declaraciones simplificadas; quedando como saldo el valor aproximado del contrabando (ver Cuadro 10). En los párrafos siguientes se describe el proceso a un mayor nivel de detalle.

**CUADRO 10
METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO
POR LA ZONA COMERCIAL DE TACNA**

$$\text{CONTRABANDO} = (i) - (ii+iii+iv+v+vi+vii)$$

Donde:

- i. Mercancías que ingresan a la ZCT desde Zofratacna
- ii. Consumo turistas nacionales (Terminal Terrestre y Aeropuerto)
- iii. Consumo residentes de Tacna
- iv. Conaumo turistas chilenos que hacen compras en la ZCT
- v. Incautaciones
- vi. Valor de mercancías que permanecen en stock
- vii. Valor de mercancías que no estan en las listas de subpartidas beneficiadas o por su cantidad pagan impuestos vía declaraciones simplificadas

Fuente: SUNAT

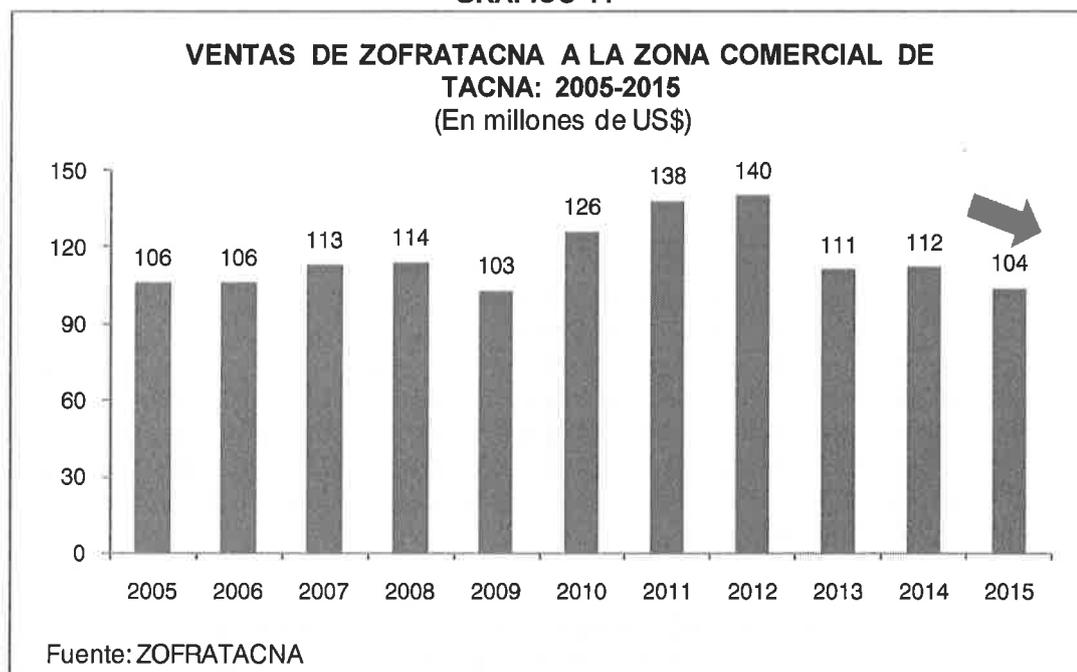
i) Mercancías con destino a la ZCT desde ZOFRATACNA

Las mercancías que llegaron a la ZCT procedentes de ZOFRATACNA fueron valorizadas en US\$ 104 millones durante el 2015 (ver Gráfico 11), siendo el menor valor registrado durante los últimos seis años.



El descenso de 6,9% en las ventas de ZOFRATACNA a la ZCT, se da en un contexto de menores ingresos de mercancías provenientes de la ZOFRI al Perú, que en 2015 disminuyó 21,6%⁴⁹.

GRÁFICO 11



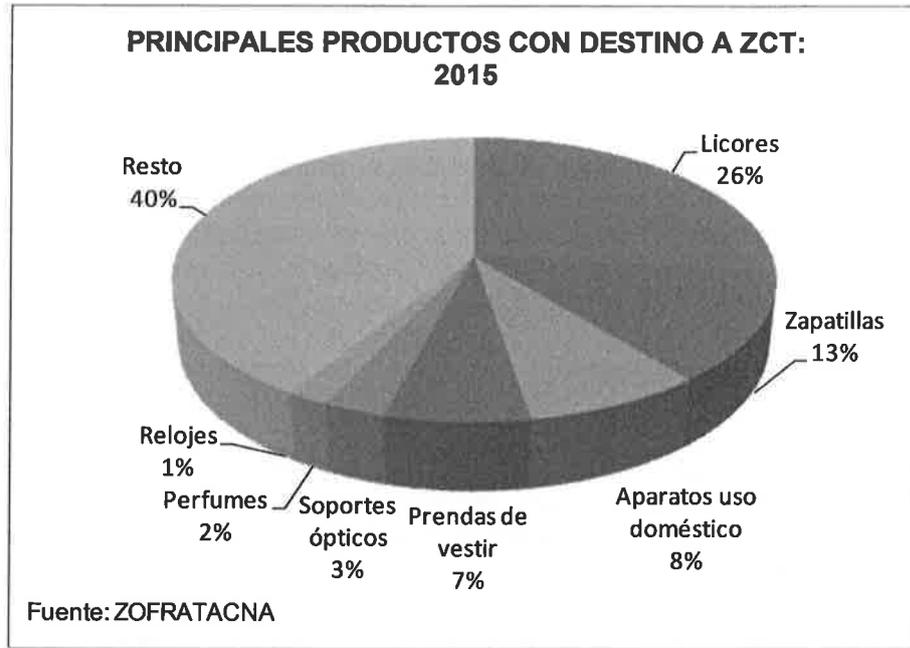
Al revisar el movimiento de las subpartidas arancelarias de ZOFRATACNA con destino a la ZCT registrado en 2015, se desprende que:

- Se produjo una menor demanda por las siguientes mercancías: los demás aparatos receptores de televisión, incluso con aparato receptor de radiodifusión o grabación; máquinas automáticas para el tratamiento o procesamiento de datos portátiles; cámaras fotográficas digitales y videocámaras; tejidos teñidos; y artículos de uso doméstico de acero inoxidable, entre otros.
- Por su parte, el whisky destaca como la mercancía que registra mayor declaración de salida desde ZOFRATACNA a la ZCT con US\$ 20 millones, seguido de los demás calzados con suela de caucho o plástico (US\$ 5 millones), ron (US\$ 4 millones) y soportes ópticos sin grabar (US\$ 3 millones), entre otros.
- Si se clasifica por grupos de productos (ver Gráfico 12), el resultado indica que los licores explican en conjunto, el 26% del total de mercancías con destino a la ZCT; le siguen, las zapatillas (13%), aparatos de uso doméstico (8%), prendas de vestir (7%), soportes ópticos sin grabar (3%), perfumes (2%) y relojes (1%), entre otros.

⁴⁹ ZOFRI (2016).



GRÁFICO 12



En la ZCT, los licores y zapatillas alcanzan precios reducidos en comparación con los del resto del territorio nacional, debido a que en el caso del ZCT solo se paga un arancel especial de 6% y en contraste, en el resto del territorio nacional, zona de tributación común, las mismas mercancías soportan una mayor carga tributaria (ver Cuadro 11).

**CUADRO 11
CARGA IMPOSITIVA DE LICORES Y ZAPATILLAS: 2015
(En porcentaje)**

MERCANCIAS	RESTO TERRITORIO NACIONAL			ZCT
	ADV	ISC	IGV	ARANCEL ESPECIAL
Licores ^{1/}	6	30 ^{2/}	18	6
Zapatillas	11		18	6

^{1/} Incluye al whisky, ron y vino, principales licores que ingresan a la ZCT.

^{2/} Sistema al valor, según precio de venta al público (tasa)

Fuente: SUNAT

ii) Consumo de turistas nacionales

El artículo 19º de la Ley N° 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna dispone que por Decreto Supremo refrendado por los Ministros de Economía y Finanzas, de Comercio Exterior y Turismo y de la Producción, se establecerá el porcentaje del Arancel Especial que gravará el ingreso de bienes procedentes del exterior que se internen para su comercialización en la ZCT. Al respecto, se tiene que el D.S. N° 057-90-PCM estableció un arancel especial del 10%, vigente desde el 25 de septiembre 1990 al 13 de abril 1997. Posteriormente,



a través del D.S. N° 035-97-EF se fijó un arancel especial del 8%, el mismo que ha estado vigente desde el 14 de abril 1997 al 31 de diciembre 2008. Finalmente, con el D.S. N° 142-2009-EF se redujo el arancel especial a 6%, tasa vigente desde el 01 de enero 2009 a la fecha.

El rubro consumo turistas nacionales, considera la cantidad de mercancías que salen de la ZCT declaradas por las personas naturales que visitan la ciudad en calidad de turistas, utilizando para ello el formulario de Declaración Jurada de Equipaje⁵⁰, el cual es presentado en los puestos de control aduanero del Terminal Terrestre Manuel A. Odría o en el Aeropuerto Carlos Ciriani.

En este punto, es relevante mencionar que el formato de Declaración Jurada de Equipaje se compone de las siguientes secciones A, A1 y B.

- a) En la Sección A se declaran los artículos que constituyen equipaje que pueden internar al resto del territorio nacional las personas naturales que visitan la ZCT en calidad de turistas, hasta en tres oportunidades en un período de doce meses.
- b) En la Sección A1: Se declaran los artículos que pueden ser adquiridos libres del pago de tributos por una sola vez en un período de doce meses.
- c) En la Sección B: Se declara los artículos que pueden adquirir los turistas que viajan a la ZCT, siempre que el tope de compras no supere la suma de US\$ 1 000 por viaje, sin exceder el total de US\$ 3 000 por un período de doce meses.

Para el caso de las secciones A y A1, se declara la cantidad y el tipo de mercancías exoneradas del pago de derechos y tributos de importación, más no así el valor monetario. Para estimar dicho monto se multiplica la cantidad de mercancías exoneradas del pago de derechos e impuestos de importación por los precios que registran mercancías similares en el Sistema Integrado de Gestión Aduanera. En el caso de la sección B, sí se tiene como datos la cantidad y el valor monetario en US\$ de las declaraciones efectuadas por los turistas.

En función a estas consideraciones, se tiene un valor estimado de US\$ 14 millones por concepto de las mercancías que salen de la ZCT declaradas por las personas naturales que visitaron la ciudad de Tacna en calidad de turistas nacionales.

Del total de consumo de turistas nacionales, US\$ 7 millones corresponden a la información descrita en la sección B de la Declaración Jurada de Equipaje⁵¹ y US\$ 7 millones a la información calculada para las secciones A y A1 de la Declaración Jurada de Equipaje.



⁵⁰ Mediante Decreto Supremo N° 202-92-EF publicado el 03.12.1992 y modificatorias, se aprueba la relación de artículos que podrán ser adquiridos por los turistas que visitan la ZCT.

⁵¹ Los turistas nacionales declararon haber adquirido principalmente, otros artículos por un valor total hasta US\$ 300; artículos deportivos hasta por un valor total de US\$ 300; y 01 autoradio, reproductor de cassette y/o disco compacto; entre otros bienes.

iii) Consumo de residentes

Inicialmente se determina la población de la provincia de Tacna. El INEI estima en 316 964 a la población total de la provincia de Tacna para el año 2015⁵². Asumiendo en promedio, que cada hogar está constituido por cuatro personas, se calcula en 79 241 el número de hogares en la referida provincia.

En lo que respecta a indicadores de pobreza, Tacna se ubica en el grupo 5 junto a Lima, Tumbes y Ucayali, en un rango de pobreza que varía entre 9,83% y 12,57%⁵³. Para fines de este ejercicio, se asume que la pobreza en Tacna está próxima al 11,2% (porcentaje que corresponde al valor medio del rango mencionado previamente). Asumiendo que las familias que se encuentran en condición de pobreza no adquieren productos de la ZCT, entonces el número de hogares que potencialmente comprarían productos en dicha zona ascenderían a alrededor de 70 366.

Para hallar el gasto promedio anual de cada hogar en la ZCT, se relaciona la estructura de las ponderaciones del gasto registrado en el ámbito geográfico resto urbano⁵⁴ con los rubros de mercancías que se venden en la ZCT, para luego obtener el porcentaje de gastos. Luego, este indicador es relacionado con el ingreso promedio per-cápita de cada hogar catalogado como no-pobre, determinándose en US\$ 550 el gasto promedio anual por hogar en la ZCT.

Teniendo en cuenta la cantidad de hogares que potencialmente comprarían en la ZCT y el gasto promedio que cada hogar realizaría, se estima en US\$ 39 millones al año el consumo de los residentes en la ZCT.

iv) Consumo de los turistas chilenos en ZCT

Este rubro incluye las compras realizadas por los turistas chilenos en la ZCT, mercancías que no son declaradas antes las oficinas de ZOFRATACNA y que son trasladadas hacia Arica por vía terrestre a través del Complejo Fronterizo de Santa Rosa. Al carecer de información estadística relacionada, por cuanto estas mercancías no son declaradas, se hace necesario recurrir a una estimación.

Teniendo como fuente a la Superintendencia Nacional de Migraciones, la llegada de turistas chilenos a nuestro país ascendió a 887 613 personas en 2015. Por su parte, la Subdirección de Promoción de Turismo Interno de Promperú, señala que el 80% de los ciudadanos chilenos (equivalente a 710 090) que ingresaron al país, lo hicieron a través de la ciudad de Tacna⁵⁵.

A su vez, la Junta de Usuarios de la ZOFRATACNA calcula que alrededor del 15% de los turistas chilenos que visitan Tacna efectúan compras en la ZCT, equivalente a 106 514 personas.

⁵² Fuente: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/population/>

⁵³ INEI (2016).

⁵⁴ INEI (2016).

⁵⁵ El Banco Central de Reserva del Perú, en el "Informe Económico y Social Región Tacna", señala que los principales motivos de viaje de chilenos a la ciudad de Tacna son: degustación de comida peruana, uso de servicios diversos (médico, dental y oftalmológico), visitas a lugares turísticos, y compras en la ZCT.



Para determinar el monto de estas compras, se agrupó a los turistas por familia. Se asume que en promedio cada una de ellas se compone de cuatro integrantes⁵⁶, obteniéndose un estimado de 26 629 familias chilenas que realizaron compras en la ZCT.

En promedio, estas compras corresponden a productos de moderado valor, tales como licores, calzado deportivo, perfumes y prenda de vestir, valorizadas en conjunto en alrededor de US\$ 100 por familia⁵⁷ por viaje. Por lo tanto, se calcula en US\$ 2,6 millones el valor de las compras de turistas chilenos en la ZCT durante el 2015.

v) Incautaciones

Resultado de las acciones de prevención y represión del contrabando, las mercancías incautadas por la Aduana de Tacna ascendieron a US\$ 3,5 millones en 2015. De ese total, se excluye a la subpartida arancelaria 6309.00.00.00 (ropa y calzado de segundo uso) valorizada en US\$ 0,8 millones y equivalente al 23% del total incautado, debido a que esta mercancía no ingresa al país por ZOFRATACNA; por lo tanto, el valor de las mercancías incautadas sería de US\$ 2,7 millones. Cabe mencionar que esta exclusión, presupone que la mayoría de dichos bienes ingresan al país por otra fuente y posteriormente son trasladados a Tacna.

vi) Mercancías que permanecen en stock

La Junta de Usuarios de la ZCT, considera que en promedio, el 5% de las mercancías que ingresan a la ZCT proveniente de la ZOFRATACNA no se logran vender en el año. De acuerdo a este supuesto, se calcula que las mercancías valorizadas en alrededor US\$ 5,2 millones, permanecen en sus almacenes esperando a ser vendidas.

vii) Mercancías que no están en la lista de subpartidas beneficiadas o por su cantidad no pagan impuestos vía declaraciones simplificadas

Estas declaraciones se efectúan cuando la mercancía excede las cantidades permitidas vía Declaración Jurada de Equipaje (cantidades no comerciales) o no se encuentran dentro de las subpartidas arancelarias que se acogen al beneficio.

Según información proporcionada por la Intendencia de Aduana de Tacna, que fue obtenida a partir de los flujos del Terminal Terrestre Manuel A. Odría y del Aeropuerto de Tacna Carlos Ciriani, el monto total de estas declaraciones ascendió a US\$ 0,7 millones en 2015.

Se calcula en US\$ 64 millones todos los componentes vinculados a los posibles consumos (turistas nacionales, residentes de Tacna, consumo de turistas chilenos

⁵⁶ Cabe señalar que ante la carencia de información estadística, se ha asumido este supuesto. No obstante, el mismo puede ser considerado arbitrario y si resulta excesivo podría generar una subestimación de estas adquisiciones.

⁵⁷ Este importe incluye las adquisiciones de: 01 vino en recipiente con capacidad menor o igual a 2 litros y 01 whisky etiqueta negra; 01 par de calzado deportivo con suela de caucho o plástico; 01 perfume; 01 blusa para mujer o niña; y 01 polo para hombre o niño.



que hacen compras en la ZCT y no declaran, incautaciones, valor de las mercancías que permanecen en stock y valor de las mercancías que no están en la lista de subpartidas beneficiadas o por su cantidad pagan impuestos vía declaraciones simplificadas). Con lo cual, si a ese monto se le resta el valor de las mercancías que ingresaron a la ZCT (equivalente a US\$ 104 millones), se estima en US\$ 40 millones las mercancías que salen de manera ilegal de la ZCT en 2015.

B. Complejo Fronterizo Santa Rosa

El Complejo Fronterizo Santa Rosa de Tacna⁵⁸ (CFSR) cumple un rol importante en el control y vigilancia del tránsito fronterizo de personas, vehículos y mercancías entre Perú y Chile, de conformidad con los Tratados y Convenios vigentes, Ley General de Aduanas y su Reglamento.

Ubicado en la Carretera Panamericana a casi 250 metros de la frontera internacional entre el Perú y Chile; está bajo la administración de la SUNAT pero en su interior también operan otras dependencias del Estado Peruano, como oficinas del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud, Superintendencia Nacional de Migraciones, Policía Nacional del Perú, Instituto Nacional de Cultura, y Banco de la Nación; con la intención de facilitar los trámites y poder aportar una atención coordinada a los ciudadanos y viajeros.

Metodología

Se ha identificado dos fuentes de origen del contrabando.

- Saliendo del CFSR hacia la ciudad de Tacna se ubican vehículos menores al lado izquierdo de la carretera. Dichos vehículos ingresan a la pampa en horas de la noche para abastecerse de las mercancías que ingresan bajo la modalidad de pampeo, para luego salir en convoy en la madrugada llevando contrabando hacia Tacna.

La metodología de estimación pasa por el conteo de los automóviles que ingresan por esta zona del país, estableciéndose el valor aproximado de la carga a través de la valorización de las incautaciones realizadas a similares vehículos previamente en la misma zona.

- La segunda, se relaciona con la capacidad operativa de la misma Agencia Aduanera de Santa Rosa (AASR). Por estrategia los contrabandistas se presentan ante la agencia en colectivos, los mismos que no son revisados en su totalidad por los oficiales de Aduanas dado que rebasan su capacidad operativa.

En lo que respecta a la información sobre cantidades de personas y de mercancías identificadas, se consideró el juicio de los oficiales de Aduanas que laboran en la AASR para que, a partir de su experiencia y de una serie de preguntas, proporcionen información estimada respecto del volumen de productos que ingresarían de manera ilegal. Para luego, recurrir al SIGEDA y asignar un valor a las referidas mercancías en función de los valores correspondientes a bienes similares.

⁵⁸ Inaugurado en 2007.



De acuerdo a la metodología descrita, se estima en US\$ 25 millones el contrabando que evade los controles del CFSR para el año 2015. Según productos, la ropa usada⁵⁹ es el producto que más ingresa de manera ilegal, seguido de zapatillas, licores, celulares y autopartes⁶⁰, entre otros.

C. Frontera Tripartita entre Perú, Bolivia y Chile

El hito tripartito, señala el punto en el cual se encuentran las fronteras de Perú, Chile y Bolivia, y está ubicado a una altitud de 3 945 metros sobre el nivel del mar (ver Gráfico 13).

GRÁFICO 13
FRONTERA TRIPARTITA



Las ciudades más cercanas al hito tripartito, que es la frontera natural que une a los tres países, son: comuna General Lagos (Región de Arica y Parinacota en Chile), localidad de Charaña (provincia de Pacajes, departamento de La Paz en Bolivia) y distrito de Palca (provincia de Tacna en Perú). Estas localidades aymaras, aparte de tener fronteras naturales entre sí, comparten raíces étnicas y culturales.

Metodología

La metodología utilizada recurre al conteo de camiones que ingresan al país por esta zona fronteriza, estableciéndose el valor aproximado de la carga a través de la valorización de las incautaciones realizadas a similares vehículos previamente en la misma zona.

⁵⁹ En Perú, mediante Ley N° 28514 de fecha 23.05.2005, se prohibió la importación de ropa y calzados usados con fines comerciales. Se debe señalar, que la ropa usada ingresa a Chile por el puerto de Iquique y es distribuida en la ciudad de Arica, tanto al menudeo como al por mayor; luego, parte de dichas mercancías es trasladada de manera ilícita a nuestro país.

⁶⁰ Las cremalleras, cigüeñales y radiadores, son los más requeridos por los contrabandistas.

Al igual que la metodología usada para estimar el contrabando por el CFSR, se recurrió al juicio experto de los oficiales de Aduanas que laboran en los diferentes puestos de control en Tacna y que han visitado esta zona fronteriza. Los resultados obtenidos indican que ingresan alrededor de 18 camiones a la semana, cargando básicamente ropa usada, celulares, licores, alimentos balanceados, calzados deportivos, memorias USB, entre otras mercancías.

De otra parte, producto de las intervenciones efectuadas por los Oficiales de Aduanas y registrada en el SIGEDA, se obtuvo la valorización promedio del contenido de cada camión. Con ambos elementos y en base a los supuestos contemplados, se estima en US\$ 43 millones el contrabando por la frontera tripartita.

ii) Resultados

De acuerdo a la metodología descrita para cada punto de ingreso identificado, se estima en US\$ 108 millones el contrabando por Tacna durante el 2015 (ver Cuadro 12).

CUADRO 12
TACNA. ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO: 2015
(En Millones de US\$)

SEGÚN ORIGEN	MONTO	(%)
TOTAL	108	100,0
Tripartito	43	39,8
Zona Comercial de Tacna	40	36,9
Complejo Santa Rosa	25	23,2

Fuente: SUNAT, ZOFRATACNA, ZOFRI

A nivel desagregado, el contrabando ingresa mayormente por la frontera Tripartita (US\$ 43 millones), seguido del vinculado a la ZCT (US\$ 40 millones) y el que evade el CFSR (US\$ 25 millones).

En global, el monto estimado de contrabando para Tacna disminuye 2,3% en 2015, asociado entre otros factores, a la caída en las ventas de la ZOFRI al Perú en 21,6%. Este resultado, a manera de hipótesis podría vincularse a que muchas de las mercancías que se comercializan en Tacna han dejado de ser rentables como bienes materias de contrabando, asociado a los mayores costos de transporte y a que se ha ido reduciendo la brecha en la carga impositiva aplicada a una mercancía que ingresa al resto del territorio nacional respecto del arancel especial que se paga en la ZCT⁶¹. La excepción, la constituyen algunas mercancías cuyo contrabando mantiene niveles de rentabilidad significativos, caso de licores (whisky, ron y vino, entre otros) y zapatillas, que soportan una carga impositiva de alrededor del 62% y 31%, respectivamente.

⁶¹ En 2015, la tasa efectiva promedio del arancel e impuestos en el resto del territorio nacional fue de 19,9%, mientras que el arancel especial en la ZCT se mantuvo en 6%.



Sin perjuicio de lo anterior, las importaciones que ingresaron a Tacna en 2015 ascendieron a US\$ 664 millones⁶² y el ratio contrabando como porcentaje de las importaciones fue de 16,3%, resultado superior al 1,5% calculado a nivel nacional.

Finalmente, se ha elaborado una lista de principales productos de contrabando en base a la información sobre las ventas de ZOFRATACNA a la ZCT, las mercancías incautadas por la Intendencia de Aduana de Tacna y registrada en el SIGEDA y las mercancías que ingresaron por el CFSR y frontera tripartida. Dicha lista estuvo liderada por ropa usada, licores, calzados (zapatillas), equipos de tecnología (celulares), repuestos de autos, CD's y DVD's grabados, prendas de vestir, entre otras.

3.6 Contrabando vinculado al Convenio Peruano-Colombiano

En este punto, la estimación del contrabando está referida al ingreso formal de las mercancías al amparo del Convenio de Cooperación Aduanera Peruano-Colombiano⁶³ (PECO), y su posterior traslado indebido hacia el resto del territorio nacional sin el pago de los debidos tributos diferenciales.

Cabe señalar, que el territorio en el cual se aplica el PECO es aquel comprendido por los departamentos de Loreto, San Martín y Ucayali.

3.6.1 Aspectos generales

Este convenio del año 1938 fue aprobado por Resolución Legislativa N° 23254. Los países suscriptores del referido convenio (Colombia y Perú) convinieron en adoptar un Arancel Común y una Tarifa Aduanera Común para las importaciones que provengan del otro país signatario. Dicho Arancel Común contiene una lista de mercancías así como sus respectivos gravámenes bajo la nomenclatura de la NABANDINA⁶⁴. Así, de las 2 655 partidas arancelarias NABANDINA negociadas, el 74% están liberadas del pago del arancel, mientras que el 26% restante tienen niveles arancelarios que fluctúan entre el 5% y el 60%, siendo los niveles de mayor predominio los de 5%, 10% y 20%. Asimismo, el referido convenio establece la posibilidad que cualquiera de las partes pueda establecer en el futuro gravámenes más bajos que los aprobados en el Arancel Anexo Común, supuesto en el cual se puede aplicar el trato que resulte más favorable al importador.

i) Factores explicativos

Las mercancías importadas que se acogen a este beneficio, deben ser exclusivamente para uso y consumo en los territorios señalados. De acuerdo a la normatividad aduanera, para el traslado de mercancías de zonas de tributación especial a zonas de tributación común, se debe pagar los tributos diferenciales

⁶² Monto que representa una contracción de 12,9% en comparación con el 2014.

⁶³ En esta estimación no se considera el contrabando que ingresa a la Selva y que está referido a las mercancías que no se hayan acogido al PECO. Estas mercancías ilícitas ingresaron principalmente: i) por Tumbes y Piura y su posterior traslado a Pucallpa, las mismas que ya han sido incorporadas en la estimación del contrabando por la frontera norte, y ii) desde Brasil y Colombia, a Iquitos, que se caracterizan por ser montos de menor cuantía, caso de productos de tocador, calzados y cosméticos, entre otros, según lo señalado por los oficiales de Aduanas de dichas localidades.

⁶⁴ Corresponde a la Nomenclatura Arancelaria Común de los países miembros del Acuerdo Cartagena.



correspondientes. Ocurrido ello, se efectúa el reconocimiento físico de las mercancías en la zona de tributación especial y se autoriza el traslado a la zona de tributación común.

El contrabando se originaría cuando las mercancías que ingresan a la zona de aplicación con algún beneficio arancelario son posteriormente llevadas al resto del territorio nacional en forma clandestina sin el pago de los tributos diferenciales.

Es importante mencionar, que las importaciones destinadas a la zona de aplicación del citado convenio y que son liberadas en el Arancel Común Anexo al Protocolo Modificadorio del PECO, podrían acogerse a la exoneración del IGV (incluido el IPM), dispuesto por la Ley de Amazonía⁶⁵, siempre y cuando la empresa importadora registre su domicilio fiscal en la Amazonía.

Al revisar las importaciones que se acogieron al PECO durante el año 2015, se determinó que todas ellas se encuentran liberadas en el Arancel Común Anexo al Protocolo Modificadorio del PECO⁶⁶. En consecuencia, el principal beneficio generado por los contrabandistas se vincularía a la posibilidad de evasión del IGV a las importaciones.

ii) Rutas de ingreso

La vía terrestre que es utilizada por los contrabandistas para trasladar mercancías fuera de la zona de beneficio tributario evadiendo el pago de los tributos diferenciales, es la que nace en el Centro Poblado Menor Alejandro Von Humboldt (provincia de Padre Abad, Ucayali), Km. 89 de la Carretera Federico Basadre. Desde dicha localidad, parte un desvío carrozable con dirección a Puerto Inca (Huánuco), extendiéndose hasta Puerto Bermúdez (Pasco), Satipo y Pichanaki (Junín), para luego alcanzar la carretera central.

iii) Modalidades

Las modalidades utilizadas por los contrabandistas son las siguientes: i) envíos por encomienda en empresas de transporte interprovincial de pasajeros, habiéndose detectado nombres de remitentes y consignatarios falsos, declaración falsa de contenido con destino a la zona de tributación común, y ii) envíos camuflados al interior de camiones de transporte de carga pesada.

3.6.2 Estimación del contrabando

i) Metodología

El procedimiento para la estimación del contrabando en la zona delimitada es el siguiente:

⁶⁵ Mediante Ley N° 29742 del 09.07.2011, Ley que deroga los Decretos Legislativos N° 977 y N° 978, y restituye la plena vigencia de la Ley N° 27037, Ley de promoción de la Inversión en la Amazonía, se amplió hasta el 31.12.2015, la exoneración del IGV a la importación de bienes que se destinen al consumo en la Amazonía, de acuerdo a lo dispuesto en la tercera disposición complementaria de la Ley N° 27037. Posteriormente, el 10.12. 2015, el pleno del Congreso proroga dichos beneficios hasta el 31.12.2018.

⁶⁶ Adicionalmente a ello, se debe indicar que el 98% de las referidas importaciones, ya tienen un arancel de 0% en la estructura arancelaria nacional.



- Se hace una selección de todas aquellas mercancías sensibles al contrabando y de los montos de importación asociados.

Inicialmente, se debe indicar que en 2015: i) las mercancías importadas con aplicación del PECO fueron valorizadas en US\$ 201 millones⁶⁷, lo que representó un incremento de 7,5%, respecto del 2014, y ii) en el marco de la política de represión y prevención del contrabando, las mercancías incautadas en las Aduanas de Pucallpa, Iquitos y Tarapoto, ascendieron en conjunto a US\$ 1 millón.

Para seleccionar al grupo de mercancías sensibles al contrabando, se revisa la lista de mercancías importadas al amparo del PECO y se identifica a aquellas que también hayan sido incautadas en Pucallpa, Iquitos o Tarapoto.

En base a este método, se estima que el valor de las mercancías sensibles al contrabando ascendería a US\$ 48 millones⁶⁸, monto que representaría el 23,9% del total importado. Toda vez que se está comparando sólo las importaciones vinculadas al PECO con las incautaciones, la coincidencia sólo está referida a bienes que son sensibles al contrabando y que estén efectivamente asociados al PECO.

- Como segundo paso, se construye el indicador de incidencia del contrabando, con el cual se busca determinar la probabilidad de ocurrencia del contrabando en esta zona del país a partir de las importaciones consideradas como sensibles y que sean provenientes del PECO.

A la fecha de elaboración del presente informe, no se cuenta con toda la información requerida, en particular con la correspondiente al monto total sujeto a revisión. Por ello, la metodología aplicada considera una aproximación al resultado buscado empleando la totalidad de la información disponible⁶⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior, se asume que una variable "proxy" para estimar la probabilidad de ocurrencia del contrabando, puede obtenerse de dividir el valor de las mercancías que hayan sido incautadas en los operativos de prevención y represión del contrabando y que a su vez figuren en la lista de importaciones sensibles al contrabando respecto del total de incautaciones registradas en la zona de aplicación del PECO (se considera a los bienes que ingresaron al amparo del referido convenio y a aquellos que no utilizaron este convenio).

$$IIPECO_t = \frac{\sum INCAPECO_t}{\sum INCATOTAL_t}$$

⁶⁷ Según datos del SIGAD, las importaciones que arribaron a la zona de aplicación del PECO representaron el 70,8% del total de mercancías del exterior que se registraron por esta zona del país.

⁶⁸ Por su parte, los restantes US\$ 153 millones de las importaciones que ingresaron acogiéndose a este convenio, están conformados en su mayoría por bienes de capital y equipos de transporte, y que en general, son importadas por empresas medianas y grandes establecidas en el marco de la formalidad. No obstante, no se puede descartar que algunos bienes de capital puedan salir de manera ilegal de la zona de aplicación del PECO.

⁶⁹ Si bien la carencia de información ad-hoc constituye una limitación de la presente estimación debe de considerarse que, como se ha señalado previamente, la metodología aplicada se encuentra en constante revisión en busca de su mejora y perfeccionamiento en función de los métodos empleados o la mayor disponibilidad de información.



Donde,

$IIPECO_t$: Indicador de incidencia del año t.

$INCAPECO_t$: Importe de las mercancías incautadas vinculadas a importaciones sensibles incluidas en el listado del PECO.

$INCATOTAL_t$: Importe del total de incautaciones

Las mercancías que fueron incautadas y que a su vez figuren en la lista de importaciones sensibles al contrabando y provenientes del PECO fueron valorizadas en US\$ 0,2 millones. De otro lado, el monto total incautado en la jurisdicción del PECO (que abarca a bienes ingresados al amparo del referido convenio y aquellos que no se acogieron a este convenio⁷⁰) ascendió a US\$ 1,1 millones.

El resultado indicaría que la probabilidad de ocurrencia del contrabando en esta zona del país provendría hasta en un 18% de aquellas importaciones consideradas como sensibles y que hayan ingresado al amparo del PECO. Como ya se indicó, lo que se pretende con el empleo de este indicador de incidencia es disponer de una variable "proxy" a la ocurrencia del contrabando.

En este punto, es importante reiterar que si bien en la elaboración de este indicador se debió haber considerado el ratio mercancía detectada sobre el total de mercancías revisadas, esto no ha sido posible debido a la no disponibilidad de la información respectiva.

- Tercero. El contrabando en la zona delimitada del PECO se estima a través de la siguiente ecuación:

$$\text{Contrabando} = \left(\sum \text{Importaciones sensibles} \right) \times (\text{Indicador de incidencia})$$

ii) Resultados

De acuerdo a la metodología descrita, se estima en US\$ 9 millones el contrabando vinculado al PECO para el año 2015 (ver Cuadro 13). Las mercancías materia de este ilícito se dirigen, principalmente, a Junín, Pasco y Lima.

CUADRO 13
PECO. ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO: 2015

IMPORTACIONES SENSIBLES AL CONTRABANDO (En millones de US\$)	INDICADOR DE INCIDENCIA (En porcentaje)	MONTO ESTIMADO (En millones de US\$)
48	18,0	9

Fuente: SUNAT

⁷⁰ Bienes que ingresan de manera ilegal por otras zonas del país y que terminan en la zona de aplicación del PECO.



Finalmente, de manera referencial se ha elaborado una lista de principales productos de contrabando en base a la lista de mercancías incautadas en los operativos de prevención y represión de este fenómeno realizadas en las Aduanas de Tarapoto, Pucallpa e Iquitos, las mismas que fueron registradas en el SIGEDA. Así, se estima que los bienes más contrabandeados son motores para barcos y automóviles; herramientas y repuestos (destacando entre ellas las sierras, partes de sierras, machetes, cadenas cortantes, guadañadoras, guadañadoras y herramientas de uso manual); entre otros.

3.7 Contrabando por La Provincia Constitucional del Callao

Considera al que ingresa por la Aduana Marítima del Callao y Aduana Aérea del Callao, respectivamente.

3.7.1 Aduana Marítima del Callao

3.7.1.1 Aspectos Generales

i) Modalidades

Dadas las características que presenta la jurisdicción de esta Aduana, las modalidades de contrabando difieren de las que se desarrollan en las zonas de fronteras, léase Puno, Tacna y Tumbes.

Las mercancías no declaradas constituyen una modalidad de delito de contrabando por la Aduana Marítima del Callao, debido a que el contrabandista busca eludir o burlar el control aduanero ingresando mercancías del extranjero, no generando para tal fin ninguna Declaración Aduanera de Mercancías⁷¹.

Cabe señalar que a diferencia de lo que sucede en otras Aduanas, en la Marítima del Callao, la subvaluación es un delito más importante que el contrabando. Según estimaciones efectuadas para el año 2010, el 90% de la subvaluación a nivel nacional se produce por esta Aduana⁷².

3.7.1.2 Estimación del Contrabando

i) Metodología

Los pasos para la estimación son los siguientes:

- Primero, se procede a estimar el valor de las mercancías sensibles al contrabando.

⁷¹ Se refiere exclusivamente al caso de que la autoridad aduanera durante el reconocimiento físico encontrara mercancías no declaradas. Es importante mencionar que luego del reconocimiento físico a las mercancías declaradas, se detectan diferencias en lo declarado respecto de lo verificado por la autoridad aduanera, pero esto da origen a otras prácticas de defraudación de rentas de aduanas, como pueden ser el subconteo (referido a diferencias entre la cantidad real y la declarada) y la subvaluación (referida a una intencional disminución del valor de la mercancía al momento de su declaración ante las autoridades aduaneras), que en esta parte del documento no es materia de análisis.

⁷² SUNAT (2011).



- Segundo, se construye el indicador de incidencia del contrabando, que resulta de relacionar el ratio de mercancías no declaradas con el ratio de efectividad de las acciones operativas.
- Tercero, se procede a calcular el contrabando a partir de las mercancías no declaradas y el ratio de incidencia.

Mercancías sensibles al contrabando

Su estimación se realiza a partir de las mercancías que se acogieron al régimen de importación para el consumo en la Aduana Marítima del Callao, y que en 2015 ascendieron a US\$ 27 655 millones.

En el despacho aduanero, la asignación del canal determina el tipo de control al que se sujetarán las mercancías: canal verde⁷³, canal naranja⁷⁴ y canal rojo⁷⁵.

A efectos de esta estimación, se selecciona a las importaciones asignadas a canal verde, de acuerdo a los siguientes criterios:

- Si bien en el canal verde se asignan a las mercancías que presentan el menor riesgo de acuerdo a los criterios de riesgo de Aduanas, para fines de la estimación, se les está considerando como la principal fuente potencial de contrabando, al no estar sujetas a reconocimiento físico ni a revisión documentaria, y
- Parte significativa de las mercancías que ingresaron por la Aduana Marítima del Callao fueron asignadas a canal verde (ver Cuadro 14). En efecto, de acuerdo a las estadísticas registradas, estas importaciones ascendieron a US\$ 19 169 millones en 2015, monto que representó el 69% del total.

CUADRO 14
ADUANA MARÍTIMA CALLAO: IMPORTACIONES
SEGÚN ASIGNACIÓN DE CANAL: 2015
(En Millones de US\$)

TIPO CANAL	MONTO	% TOTAL
TOTAL	27 655	100
Verde	19 169	69
Documentario	5 712	21
Físico	2 770	10
En blanco	4	0

Fuente: SIGAD

El siguiente paso, consiste en revisar las mercancías incautadas por la Aduana Marítima del Callao, que considera las actas de incautación emitidas por los puestos

⁷³ La declaración seleccionada a canal verde no requiere de revisión documentaria ni de reconocimiento físico.

⁷⁴ La declaración seleccionada a canal naranja es sometida a revisión documentaria. Los envíos de socorro sólo están sujetos a revisión documentaria.

⁷⁵ La mercancía amparada en una declaración seleccionada a canal rojo, está sujeta a reconocimiento físico de acuerdo a lo previsto en el procedimiento específico "Reconocimiento Físico – Extracción y Análisis de Muestras" INTA-PE.00.03.



de control y grupos operativos⁷⁶. De ese grupo, se selecciona a las mercancías clasificadas como bienes de consumo⁷⁷, en base a los siguientes criterios:

- Por ser las más sensibles al contrabando, al estar conformadas principalmente, por prendas de vestir, calzados, cigarrillos, licores, etc. Estas mercancías son las más requeridas por los contrabandistas, dada la mayor carga tributaria a la que están expuestas y que constituye un factor que hace que el contrabando sea potencialmente lucrativo.

Las diferencias en la estructura impositiva que presentan los bienes de consumo respecto de otros rubros, se explican por: i) un mayor pago de arancel (en promedio, 5,6%), superior al de las materias primas y productos intermedios (en promedio, 1,5%) y bienes de capital (que ya ingresan libres del pago de arancel desde el 2007), y ii) estar gravadas con el ISC, caso de licores (según el grado alcohólico, están afectas a una tasa de 25% o 30%) y cigarrillos (S/. 0,07 por unidad⁷⁸).

- Elevada participación dentro del total incautado. En efecto, las mercancías incautadas fueron valorizadas en US\$ 0,2 millones durante el 2015; de ese total, el 81% correspondió a las mercancías clasificadas como bienes de consumo.

Por lo tanto, las mercancías sensibles al contrabando estarían determinadas por las importaciones asignadas a canal verde, y restringidas a las subpartidas incautadas pertenecientes al rubro bienes de consumo. Según información procesada del Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGAD), el valor de las importaciones consideradas como sensibles al contrabando ascendió a US\$ 795 millones en 2015.

Indicador de incidencia

Este indicador resulta de relacionar el ratio de mercancías no declaradas con el ratio de efectividad de las acciones operativas, con ello, se busca obtener un aproximado sobre la probabilidad de incidencia del contrabando en la Aduana Marítima del Callao.

- Ratio de mercancías no declaradas. Después de la revisión física (canal rojo) al que se someten las mercancías importadas como parte del proceso de control, el funcionario aduanero está facultado para disponer medidas preventivas en aplicación de la Ley General de Aduanas y de la Ley de los Delitos Aduaneros. Cuando la medida preventiva deriva de un acta probatoria, se formula el acta de inmovilización. Estas actas de inmovilización, además de las mercancías no declaradas⁷⁹, también pueden ser explicadas por mercancías en exceso a lo

⁷⁶ Las incautaciones se producen principalmente en los depósitos temporales y almacenes aduaneros.

⁷⁷ La propensión al contrabando de las materias primas y productos intermedios es menor a la de bienes de consumo, porque este tipo de bienes son generalmente importados por empresas proveedoras a los sectores productivos, o importados directamente por los que trabajan en la formalidad. En el caso de los bienes de capital y materiales de construcción, son los que menor proporción al contrabando tienen debido a que los importan empresas medianas y grandes establecidas en el marco de la formalidad.

⁷⁸ Recientemente, a través del Decreto Supremo N° 112-2006-EF, publicado el 05.05.2016, se modificó el ISC aplicable a los cigarrillos de tabaco negro y cigarrillos de tabaco rubio de S/ 0,07 a S/ 0,18 por cada cigarrillo, lo que – sobre el papel- elevará el precio de los cigarrillos en S/ 0,11 por unidad, equivalente a un incremento de 157%.

⁷⁹ Si la Autoridad Aduanera durante el reconocimiento físico encontrara mercancía no declarada, ésta caerá en comiso o a opción del importador, podrá ser reembarcada previo pago de una multa y siempre que el



50

declarado, mercancías restringidas sin documento de control, entre otras modalidades.

El ratio de mercancías no declaradas estaría dado por:

$$\text{RatiodeMercancíasNoDeclaradas} = \frac{\text{Valor de actas inmovilizadas pornodeclaración}}{\text{Valor de actas totales}}$$

De acuerdo al reporte estadístico remitido por la Aduana Marítima del Callao, se cuantificaron un total de 801 actas de inmovilización, valorizadas en US\$ 5 millones. En lo que respecta a la modalidad de mercancías no declaradas, que configurarían el delito de contrabando, éstas sumaron US\$ 0,5 millones, equivalente al 10% del total.

- Ratio de efectividad de las acciones operativas en la Aduana Marítima del Callao⁸⁰. En este concepto se involucra a las acciones operativas llevadas a cabo principalmente, en depósitos temporales y almacenes aduaneros.

Una acción efectiva se define como aquella acción operativa llevada a cabo en el marco de la lucha contra el contrabando con resultados positivos, es decir, aquellas que determinen la realización de incautaciones o inmovilizaciones de mercancías.

El ratio de efectividad de las acciones operativas, se construye a partir de dividir la cantidad de acciones operativas con resultado positivo entre el número de acciones operativas ejecutadas. En el año 2015, la Intendencia de la Aduana Marítima del Callao reportó 1 188 acciones operativas, siendo efectivas 1 173 de ellas; por lo tanto, el ratio de efectividad de las acciones operativas se calcula en 98,7%.

En consecuencia, el cálculo de indicador de incidencia se determina a través de la siguiente ecuación:

$$\text{IndicadordeIncidencia} = (\text{Ratiomercancíasnodeclaradas}) \times (\text{Ratioefectividaddeaccionesoperativas})$$

De acuerdo a los resultados obtenidos, se calcula en 9,9% el indicador de incidencia del contrabando.

ii) Resultados

En base a la metodología desarrollada, se estima en US\$ 78 millones el nivel de contrabando por la Aduana Marítima del Callao para el año 2015 (ver Cuadro 15).

reembarque se realice dentro del plazo de 30 días computados a partir de la fecha del reconocimiento físico de la mercancía. De no culminarse el reembarque, la mercancía caerá en comiso.

⁸⁰ Información remitida por la Gerencia de Prevención del Contrabando.



CUADRO 15
ADUANA MARÍTIMA DEL CALLAO. ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO: 2015

IMPORTACIONES SENSIBLES AL CONTRABANDO (En millones de US\$)	INDICADOR DE INCIDENCIA (En porcentaje)	MONTO ESTIMADO (En millones de US\$)
795	9,9	78

Fuente: SUNAT

Finalmente, en base a la relación de mercancías incautadas en los operativos de prevención y represión del contrabando y registradas en el SIGEDA, se elaboró la lista de principales productos de contrabando que ingresan por la Aduana Marítima del Callao. La referida lista estuvo liderada por PC portátiles y accesorios, equipos de tecnología, cigarrillos, entre otros.

3.7.2 Aduana Aérea del Callao

3.7.2.1 Aspectos Generales

i) Modalidades

Al igual que en la Aduana Marítima del Callao, la modalidad más utilizada por los contrabandistas se relaciona con la existencia de mercancías que ingresan por los puntos de control y que no son declaradas.

3.7.2.2 Estimación del contrabando

i) Metodología

El procedimiento para la estimación del contrabando es el siguiente:

- Primero, se procede a estimar el valor de las mercancías sensibles al contrabando.
- Segundo, se construye el indicador de incidencia del contrabando, que resulta de relacionar el ratio de mercancías no declaradas con el ratio de efectividad de las acciones operativas.
- Tercero, se procede a estimar el contrabando a partir de las mercancías no declaradas y el ratio de incidencia.

Mercancías sensibles al contrabando

Las mercancías que se acogieron al régimen de importación para el consumo en la Aduana Aérea y Postal del Callao fueron valorizadas en US\$ 5 292 millones.

De ese universo, se selecciona a todas aquellas importaciones asignadas al canal verde, por ser la principal fuente potencial de contrabando, al no estar sujetos a revisión documentaria o reconocimiento físico. Estas mercancías sumaron US\$ 3 333 millones, monto que representó el 63% del total importado (ver Cuadro 16).



CUADRO 16
ADUANA AÉREA Y POSTAL CALLAO: IMPORTACIONES
SEGÚN ASIGNACIÓN DE CANAL: 2014
 (En Millones de US\$)

TIPO CANAL	MONTO	% TOTAL
TOTAL	5 292	100
Verde	3 333	63
Físico	1 776	34
Documentario	183	3

Fuente: SIGAD

El siguiente paso, fue revisar las mercancías incautadas por la Aduana Aérea y Postal del Callao, que involucra a las actas de incautación emitidas en los puestos de control y grupos operativos⁸¹, y que ascendieron a US\$ 1,3 millones en 2015.

Del grupo de mercancías incautadas, se selecciona a las mercancías clasificadas como bienes de consumo, por los siguientes motivos: i) ser las más sensibles al contrabando, y ii) ser las mercancías más incautadas, al registrar una participación de 53% del total y un monto ascendente a US\$ 0,7 millones.

Por lo tanto, las mercancías sensibles al contrabando estarían determinadas por aquellas incautaciones asignadas a canal verde y que se restringen a las subpartidas incautadas pertenecientes al rubro bienes de consumo. Según información procesada del SIGAD, el valor de las importaciones de las mercancías identificadas como sensibles al contrabando habría ascendido a US\$ 631 millones en 2015.

Indicador de incidencia

Indicador que resulta de relacionar el ratio de mercancías no declaradas con el ratio de efectividad de las acciones operativas. Con ello se busca obtener un aproximado sobre la probabilidad de ocurrencia del contrabando en la Aduana Aérea y Postal del Callao.

- Ratio de mercancías no declaradas. Después de la revisión física (canal rojo) al que se someten las mercancías importadas como parte del proceso de control, el funcionario aduanero está facultado para disponer medidas preventivas en aplicación de la Ley General de Aduanas y de la Ley de los Delitos Aduaneros. Cuando la medida preventiva deriva de un acta probatoria, se formula el acta de inmovilización-incautación. Estas actas de inmovilización, además de las mercancías no declaradas, también pueden ser explicadas por mercancías en exceso a lo declarado, mercancías restringidas sin documento de control, entre otras modalidades.



⁸¹ Las incautaciones se producen principalmente en los depósitos temporales y almacenes aduaneros.

El ratio de mercancías no declaradas estaría dado por:

$$\text{Ratio de Mercancías No Declaradas} = \frac{\text{Valor actas inmovilizadas por no declaración}}{\text{Valor actas totales}}$$

De acuerdo a la estadística remitida por la Aduana Aérea y Postal del Callao, se cuantificaron un total de 566 actas de inmovilización, valorizadas en US\$ 4 millones. En lo que respecta a la modalidad de mercancías no declaradas, que configurarían el delito de contrabando, éstas ascendieron a US\$ 0,6 millones, equivalente al 17,2 % del total

- Ratio de efectividad de las acciones operativas en la Aduana Aérea y Postal del Callao⁸².

El ratio de efectividad de las acciones operativas, se construye a partir de dividir la cantidad de acciones operativas con resultado positivo entre el número de acciones operativas ejecutadas. Se reportaron 522 acciones operativas, siendo efectivas 288 de ellas; por lo tanto, el ratio de efectividad de las acciones operativas se calcula en 55,2%.

En consecuencia, el cálculo de indicador de incidencia se determina a través de la siguiente ecuación:

$$\text{Indicador de Incidencia} = (\text{Ratio mercancías no declaradas}) \times (\text{Ratio efectividad acciones operativas})$$

De acuerdo a los resultados obtenidos, se calcula en 9,5% el indicador de incidencia del contrabando.

ii) Resultados

En base a la metodología desarrollada, se estima en US\$ 60 millones el nivel de contrabando por la Aduana Aérea del Callao para el año 2015 (ver Cuadro 17).

CUADRO 17
ADUANA AÉREA DEL CALLAO. ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO: 2015

IMPORTACIONES SENSIBLES AL CONTRABANDO (En millones de US\$)	INDICADOR DE INCIDENCIA (En porcentaje)	MONTO ESTIMADO (En millones de US\$)
631	9,5	60

Fuente: SUNAT

Finalmente, en base a las mercancías incautadas en los operativos de prevención y represión del contrabando y registradas en el SIGEDA, se elaboró la lista de principales productos de contrabando que ingresan por la aduana en mención para el 2015, liderada por instrumentos médicos, medicamentos, confecciones y equipos de tecnología, entre otros.

⁸² Una acción efectiva se define como aquella acción operativa llevada a cabo en el marco de la lucha contra el contrabando con resultados positivos, es decir, que determinen la realización de incautaciones o inmovilizaciones de mercancías.



4. DEFRAUDACIÓN DE RENTAS DE ADUANAS

4.1 Aspectos Generales

4.1.1 Definición

La OMA define el fraude⁸³ comercial de la siguiente manera: *“cualquier infracción o delito contra estatutos o disposiciones regulatorias en que la aduana sea responsable de asegurar su cumplimiento”*.

En el ordenamiento jurídico peruano, los delitos aduaneros se encuentran tipificados en una Ley Especial y no en el Código Penal. En efecto, la Ley N° 28008, Ley de Delitos Aduaneros, no solo comprende al contrabando como delito aduanero, sino también a la defraudación de rentas de aduanas.

En el Artículo 4º de dicha norma, se define que comete el delito de Defraudación de Rentas de Aduanas aquel que:

“El que mediante trámite aduanero, valiéndose de engaño, ardid, astucia u otra forma fraudulenta deja de pagar en todo o en parte los tributos u otro gravamen o los derechos antidumping o compensatorios que gravan la importación o aproveche ilícitamente una franquicia o beneficio tributario, será reprimido con pena de libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años y con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días – multa”.

En la configuración de este tipo de delito se presenta una acción dolosa destinada a valerse de un trámite aduanero con el deliberado propósito de eludir el pago de todo o parte del tributo.

A diferencia del contrabando, la defraudación tiene dos aspectos de legalidad aparente: i) primero, no se trata de un ingreso oculto y ii) la mercadería ingresada es acompañada de documentación, aun cuando al menos parte de ésta no corresponde a las características reales del hecho económico.

4.1.2 Modalidades

Según la Ley N° 28008, constituyen modalidades del delito de Defraudación de Rentas de Aduanas, las acciones siguientes:

- a. Importar mercancías amparadas en documentos falsos o adulterados o con información falsa en relación con el valor, calidad, cantidad, peso, especie, antigüedad, origen u otras características como marcas, códigos, series, modelos, que originan un tratamiento aduanero o tributario más favorable al que corresponde a los fines de su importación.
- b. Simular ante la administración aduanera total o parcialmente una operación de comercio exterior con la finalidad de obtener un incentivo o beneficio económico o

⁸³ Proviene del latín “fraus o fraudes” que traducido al español significa engaño y está definido como el acto contrario a la verdad y a la rectitud, tendiente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros.



de cualquier índole establecido en la legislación nacional. Dado que el objetivo es estimar el monto de subvaluación asociado al ingreso de bienes al territorio nacional, en este caso se refiere básicamente a operaciones de importación de bienes, no a exportaciones.

- c. Sobrevaluar o subvaluar el precio de las mercancías, variar la cantidad de las mercancías a fin de obtener en forma ilícita incentivos o beneficios económicos establecidos en la legislación nacional, o dejar de pagar en todo o en parte derechos antidumping o compensatorios.
- d. Alterar la descripción, marcas, códigos, series, rotulado, etiquetado, modificar el origen o la subpartida arancelaria de las mercancías para obtener en forma ilícita beneficios económicos establecidos en la legislación nacional.
- e. Consumir, almacenar, utilizar o disponer de las mercancías en tránsito o reembarque incumpliendo la normativa reguladora de estos regímenes aduaneros.

4.2 Estimación de la Defraudación de Rentas de Aduanas

En esta parte del documento, se estimarán dos de las manifestaciones más significativas de defraudación de rentas de aduanas: subvaluación y subconteo.

4.2.1 Subvaluación

La subvaluación es la modalidad más importante de defraudación de rentas de Aduanas en el Perú. En términos simplificados se considera que existe subvaluación cuando el importador, de forma intencional, disminuye o rebaja el valor real de una mercancía al momento de su declaración ante las autoridades aduaneras, teniendo como propósito reducir la base imponible de los tributos a la importación.

Es oportuno precisar que no todo precio bajo implica una subvaluación, pues el importador si pudo realmente haber pagado un monto menor al promedio. En esos casos se debe determinar por qué se fijó un precio bajo, analizándose otras variables como dumping (exportación de un bien con un precio por debajo del que existe en el país de donde se está exportando), subvención en el país de origen, venta en el contexto de un remate, etc.

Se sospecha que existe subvaluación, cuando el importador que desea ingresar una mercancía, informa a la administración un precio de adquisición que genere la llamada "duda razonable", basada en las características de las mercancías, indicios o en valores de referencia (base de datos con el valor de todas las mercancías importadas, ya sea por partida o por países), que permiten establecer si el precio declarado es el adecuado o por alguna razón está por debajo de los niveles habituales.

Para comprender el fenómeno de la subvaluación, es menester precisar previamente el concepto de "valor de mercancía". Este concepto se encuentra definido en el derecho internacional particularmente en el Convenio del valor de transacción denominado "Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)", hoy Organización Mundial de Comercio (OMC). Desde 1995 el Estado Peruano es miembro de esta organización y



consecuentemente se adhirió al Acuerdo del Valor de la OMC⁸⁴, que por ser una norma vinculante, es de obligatorio cumplimiento por todos los Estados suscriptores del Acuerdo de la OMC.

La modalidad de defraudación de rentas de Aduanas genera competencia desleal con otros importadores, daña a la industria nacional, favorece al crecimiento del mercado informal, pérdida de empleos y menores ingresos al fisco, entre otros.

i) Metodología

Al igual que en el caso del contrabando descrito en la sección previa, no existe una metodología de uso internacional que genere consenso. A pesar de la limitación expuesta, la SUNAT ha desarrollado una metodología propia, la misma que está sujeta a revisión y perfeccionamiento continuo, en función de la disponibilidad de información y eventuales cambios normativos.

La estimación ha seguido los siguientes pasos:

- Primero, se procedió a identificar las importaciones sensibles a la subvaluación.

Esta estimación se realiza a partir de las importaciones FOB registrada durante el 2015. De este universo, se selecciona a todas aquellas asignadas al canal verde; es decir, las que no están sujetas a revisión documentaria ni reconocimiento físico y que son de libre disponibilidad por parte del operador de comercio exterior, bajo el supuesto de que tales características las hace susceptibles de ser potencialmente subvaluadas.

En la siguiente etapa se procede a determinar el grupo de mercancías importadas asignadas a canal verde y que tengan mayor probabilidad de riesgo. Para ello, se recurre a las subpartidas arancelarias sensibles al fraude por concepto de valoración, listado que es actualizado permanentemente por la Intendencia de Control Aduanero de la SUNAT, y cuyo listado inicial correspondió a las subpartidas incluidas en el D.S. N° 098-2002-EF y D.S. N° 053-2005-EF, respectivamente.

A continuación, las subpartidas incluidas en la lista de mercancías sensibles al fraude, es agrupada según el CUODE⁸⁵ que le corresponde. Con ello, las importaciones asignadas a canal verde son restringidas en función de los CUODE seleccionados, obteniéndose por lo tanto, el valor de las importaciones potencialmente sensibles a la subvaluación.

- Segundo paso, se construye el indicador de ocurrencia de la subvaluación.

⁸⁴ El Acuerdo del Valor de la OMC estableció los siguientes métodos de valoración aduanera: i) Valor de transacción, ii) Valor de transacción de las mercancías idénticas, iii) Valor de transacción de mercancías similares, iv) Método deductivo, v) Método del valor reconstruido, y vi) Método de última instancia.

⁸⁵ Clasificador por Uso o Destino Económico.



La SUNAT asigna un canal de control a cada importación luego de una evaluación de riesgo⁸⁶. En algunos casos dispone la realización de un reconocimiento⁸⁷, el cual consiste en verificar el valor informado en la Declaración Aduanera de Mercancía (DAM) y en base a ello detectar las incidencias de ocurrencia de la subvaluación.

Para el control durante el despacho, la SUNAT determina mediante técnicas de gestión de riesgo los porcentajes de reconocimiento físico de las mercancías destinadas a los regímenes aduaneros. La regla general aplicable a dichos porcentajes es la de aplicar el reconocimiento físico a aproximadamente el 4% del total de las declaraciones numeradas. No obstante, se puede exceder dicho porcentaje pero, no el 15% de las declaraciones numeradas.

En el régimen de importación para el consumo, se numeraron 751 865 DAM's. De ese total, 615 355 fueron asignadas a canal verde, 72 234 a revisión documentaria y 64 276 a reconocimiento físico.

Sin embargo, después del ejercicio de control aduanero, la cantidad de DAM's con incidencia seleccionada a reconocimiento físico y revisión documentaria (también se han detectado casos de incidencia) ascendió a 27 153.

Para hallar el indicador de incidencia, se divide la cantidad de las DAM's seleccionadas a revisión documentaria y reconocimiento físico, y que a su vez hayan registrado incidencia, respecto del total de DAM's⁸⁸.

- Tercero, el valor aproximado de la subvaluación se obtiene de multiplicar el valor FOB de las importaciones asignadas a canal verde con mayor probabilidad de riesgo por el factor de ocurrencia de este fenómeno.

$$\text{Subvaluación} = (\text{Importaciones canal verde con riesgo}) \times (\text{Indicador de incidencia})$$

La metodología descrita, presenta algunas limitantes. Una de ellas se relaciona con el hecho de trabajar con los canales de selección, dado que ellos no son asignados al azar y en la mayoría de casos obedecen a un procedimiento de análisis interno el cual realiza la selección a un canal determinado bajo ciertos parámetros de gestión de riesgo. Otra limitante que presenta, es que el cálculo del indicador de ocurrencia de la subvaluación, se realiza en base a las cantidades de declaraciones y no en un ponderado por los importes.

ii) Resultados

⁸⁶ La Gestión de riesgo, consiste en la aplicación sistemática de prácticas y procedimientos de gestión que proporciona a la Aduana la información necesaria para manejar los movimientos y/o envíos que presentan un riesgo.

⁸⁷ Puede ser sometido a reconocimiento documentario (cuando es asignado a canal naranja) o reconocimiento físico (cuando es asignado a canal rojo).

⁸⁸ El porcentaje se basa en cantidades y no en un ponderado por los importes, debido a i) la volatilidad mostrado en los montos importados de las DAM's con incidencia, y ii) que los porcentajes de reconocimiento físico se realizan en función a las cantidades de DAM's.



Se estima en US\$ 481 millones el monto de la subvaluación no detectada a nivel nacional para el año 2015 (ver Cuadro 18), monto que representa un incremento de 1,9% respecto del año anterior.

**CUADRO 18
ESTIMACIÓN DE LA SUBVALUACIÓN: 2015**

IMPORTACIONES SENSIBLES A LA SUBVALUACIÓN			FACTOR DE INCIDENCIA			MONTO ESTIMADO
VALOR FOB DE LAS DAM'S DE IMPORTACIÓN (En millones de US\$)			DAM'S CON INCIDENCIA EN CANAL ROJO Y NARANJA (En cantidad)	TOTAL DAM'S (En cantidad)	FACTOR DE INCIDENCIA ¹⁾ (En porcentaje)	
TOTAL	ASIGNADAS A CANAL VERDE	ASIGNADAS A CANAL VERDE CON PROBABILIDAD DE RIESGO				(En millones de US\$)
36 014	23 614	13 322	27 153	751 865	3,61%	481

¹⁾ Resulta de dividir la cantidad de DAM's con incidencia en canal rojo y naranja respecto del total de DAM's.

Fuente: Declaraciones de importaciones registradas en el SIGAD

4.2.2 Subconteo

El subconteo es otra modalidad de defraudación de rentas de Aduanas, que consiste en la incorrecta declaración de cantidades de bienes importados en los documentos aduaneros.

i) Metodología

El procedimiento para la estimación del subconteo es el siguiente:

- Primero, se procede a determinar las importaciones sensibles al subconteo.

Del total de las DAM's del régimen de importación para el consumo, se selecciona a las asignadas a canal verde (al no requerir de revisión documentaria ni reconocimiento físico) y dentro de estas, a aquellas que fueron objeto de sanción por haber incurrido en una declaración incorrecta respecto a la cantidad de bienes, prevista en la Ley General de Aduanas⁸⁹, considerando como relevante a un período de 04 años de antigüedad. Cabe mencionar que se ha tomado este lapso como referente, debido a que la acción de la SUNAT para determinar y cobrar los tributos prescribe luego de 04 años, contados a partir del 01 de enero del año siguiente de la fecha de obligación tributaria aduanera⁹⁰. De esta manera, se obtiene el valor de las mercancías importadas sensibles a cometer ese tipo de defraudación de rentas de aduanas.

- Segundo, se construye el indicador de incidencia de casos correspondientes a las DAM's con sanción por haber alterado la cantidad de las mercancías importadas.

⁸⁹ Según el Artículo 192º de la Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 1053), relacionado con las infracciones sancionadas con multa. Cabe señalar que en la metodología utilizada para el cálculo de subconteo se han considerado los códigos de infracción relacionados al registro incorrecto en las declaraciones de importación de la cantidad de mercancías. Una limitante de esta metodología, es que estos códigos también involucran infracciones distintas al mal registro de la cantidad.

⁹⁰ Según el Artículo 155º de la Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 1053).



La probabilidad de ocurrencia de este fenómeno resulta de dividir la cantidad de DAM's asignadas a canal verde con incidencia y que fueron objetos de sanciones (se ha considerado las infracciones cometidas por los Agentes de Aduana, consistente en la incorrecta declaración de la cantidad de mercancía importada, la que se encuentra descrita en el Artículo 192º del Decreto Legislativo N° 1053. A este tipo de infracción, le corresponde una sanción, la cual es descrita en el documento de liquidación de cobranza; con lo cual se identifica en el SIGAD las declaraciones de importaciones asociadas a liquidaciones de cobranza que consignan los códigos de infracción por incorrecta declaración de la cantidad de mercancía importada) respecto del total de cantidad de DAM's seleccionadas a canal verde.

- Tercero, la estimación del subconteo resulta de multiplicar el valor de las importaciones asignadas a canal verde y que registren sanción hasta por un período de 04 años de anterioridad con el porcentaje de incidencia de casos correspondientes a la DAM's con sanciones por haber alterado la cantidad de las mercancías importadas.

$$\text{Subconteo} = (\text{Importaciones canal verde con sanción}) \times (\text{Indicador de incidencia})$$

Una de las limitantes que presenta dicha metodología, es que esta se basa en cantidades de declaraciones y no en un ponderado de los importes. Dicho cambio será incorporado a la metodología para fines de futuras estimaciones en la medida que la información esté disponible.

ii) Resultados

En función a la metodología descrita, se calcula en US\$ 14 millones el monto del subconteo en el Perú para el 2015 (ver Cuadro 19).

**CUADRO 19
ESTIMACIÓN DEL SUBCONTEO: 2015**

IMPORTACIONES SENSIBLES AL SUBCONTEO			FACTOR DE INCIDENCIA ^{1/}	MONTO ESTIMADO
TOTAL FOB IMPORTADO	IMPORTACIONES FOB ASIGNADAS A CANAL VERDE	IMPORTACIONES FOB CON SANCIÓN Y ASIGNADAS A CANAL VERDE		
(En millones de US\$)	(En millones de US\$)	(En millones de US\$)	(En porcentaje)	(En millones de US\$)
36 014	23 614	142	9,73%	14

^{1/}Se construye a partir de dividir la cantidad de DAM's asignadas a canal verde y con sanción respecto del total de DAM's verdes.

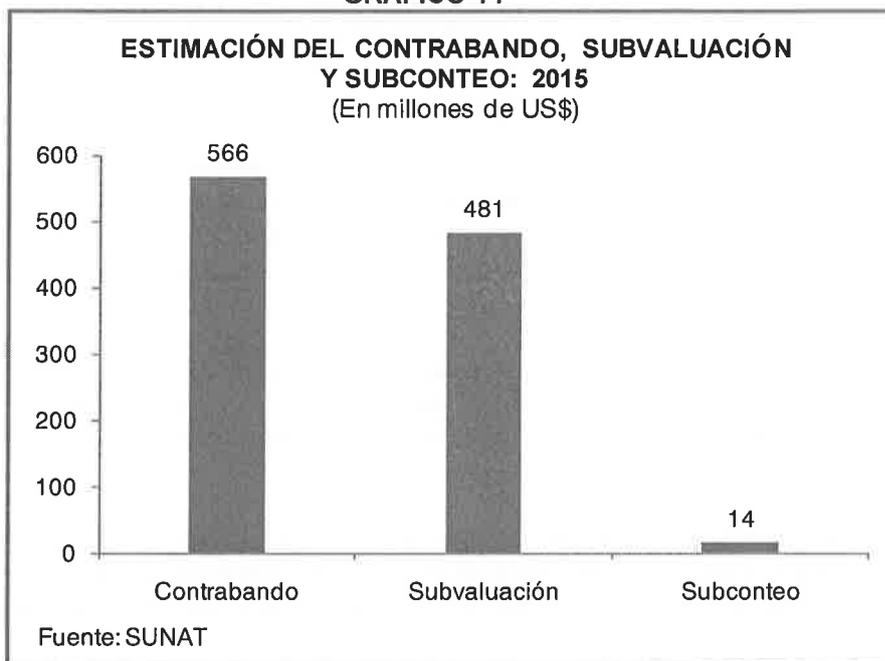
Fuente: SIGAD

Por lo tanto, el valor estimado de las tres modalidades de delitos aduaneros cuantificables en este informe (contrabando, subvaluación y subconteo) ascendió a US\$ 1 061 millones durante el 2015.



45

GRÁFICO 14



Los resultados obtenidos, nos indican que el contrabando sigue siendo la modalidad de delito aduanero más importante en Perú, si se le compara con la subvaluación y subconteo (ver Gráfico 14).

5. LA SUNAT Y LA LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO

La SUNAT considera que la lucha contra el contrabando es un objetivo institucional de primera importancia, para lo cual en los últimos años ha realizado los mayores esfuerzos.

La estrategia implementada para prevenir y reprimir el contrabando, se basó en lo contemplado en el "Plan de Control de Gestión de Procesos de Prevención del Contrabando, Fiscalización y Recaudación Aduanera y Operador Económico Autorizado 2015"⁹¹.

5.1 Estrategia implementada por la SUNAT

De acuerdo al documento citado anteriormente, a continuación se presentan los lineamientos y estrategias de control válidos para el año 2015:

- a. La lucha contra el contrabando priorizará las acciones conjuntas (Aduanas - Tributos Internos - Insumos Químicos y Bienes Fiscalizados y otras entidades), teniendo los siguientes objetivos operativos:
 - Acabar con la modalidad de ingreso denominada "Culebra Norte" (norte del Lago Titicaca) y "Culebra Sur" (Tacna, región de Tarata);

⁹¹ Documento interno, elaborado por la Intendencia de Gestión y Control Aduanero.



- Reducir significativamente el contrabando de licores por Tacna;
 - Controlar la “Ruleta” como modalidad de contrabando; y
 - Neutralizar a operadores de riesgo (Almacenes, transportistas, despachadores aduaneros).
- b. La programación de intervenciones y operativos priorizará a las empresas, modalidades o flujos de las “mercancías sensibles al contrabando, contenidas en el Anexo 2 del “Plan de Control de Gestión de Procesos de Prevención del Contrabando, Fiscalización y Recaudación Aduanera y Operador Económico Autorizado 2015”.
 - c. Se reforzará el control del principal ingreso a Lima proveniente del sur del país, en una zona comprendida entre la ciudad de Ica y Pucusana, con participación directa de personal de la Intendencia de Gestión y Control Aduanero.
 - d. Se priorizará el control del contrabando de combustibles en la frontera norte del país; así como la prevención de las sustituciones o salidas no autorizadas de mercancías depositadas o trasladadas hacia los depósitos aduaneros.
 - e. Se continuará con la implementación del “Control Único” (Aduanas – Control Móvil de Tributos Internos – Insumos Químicos y Bienes Fiscalizados) en los puestos de control de carpitas, Tomasiri y Vila – Vila, con proyección de implantarlo también en el acceso Sur de Lima.
 - f. Se racionalizarán los puestos de control, se implementarán base de operaciones regionales y se pondrá en vigencia un “Protocolo de actuación” para los grupos operativos (llamados anteriormente “patrullajes”), buscando cautelar la seguridad del personal interviniente y de los intervenidos.
 - g. Se deben realizar investigaciones para identificar a los principales “grupos criminales” que financian o realizan las diferentes modalidades de fraude aduanero. Asimismo, se deben diseñar estrategias para atacarlos en coordinación con todas las unidades comprometidas de la SUNAT y otras entidades a fin de lograr neutralizarlas.

En lo que respecta a actividades de soporte transversales, en su oportunidad se propuso lo siguiente respecto del año 2015 materia del presente informe:

- a. Fortalecimiento del respaldo normativo. Se impulsarán:
 - Una ley para el pago de informantes.
 - Adecuación de circulares y procedimientos para dar soporte al control;
 - Propuesta normativa para subir la infracción administrativa vinculada al contrabando de 4 a 15 UIT.
- b. Iniciativas de convenios. Con el fin de mejorar la efectividad en el control del cumplimiento aduanero y tributario, a través de la colaboración interinstitucional y el intercambio de información, entre la SUNAT y éstas instituciones; en concordancia con los objetivos institucionales, se tiene proyectado la suscripción de convenios con instituciones públicas como:



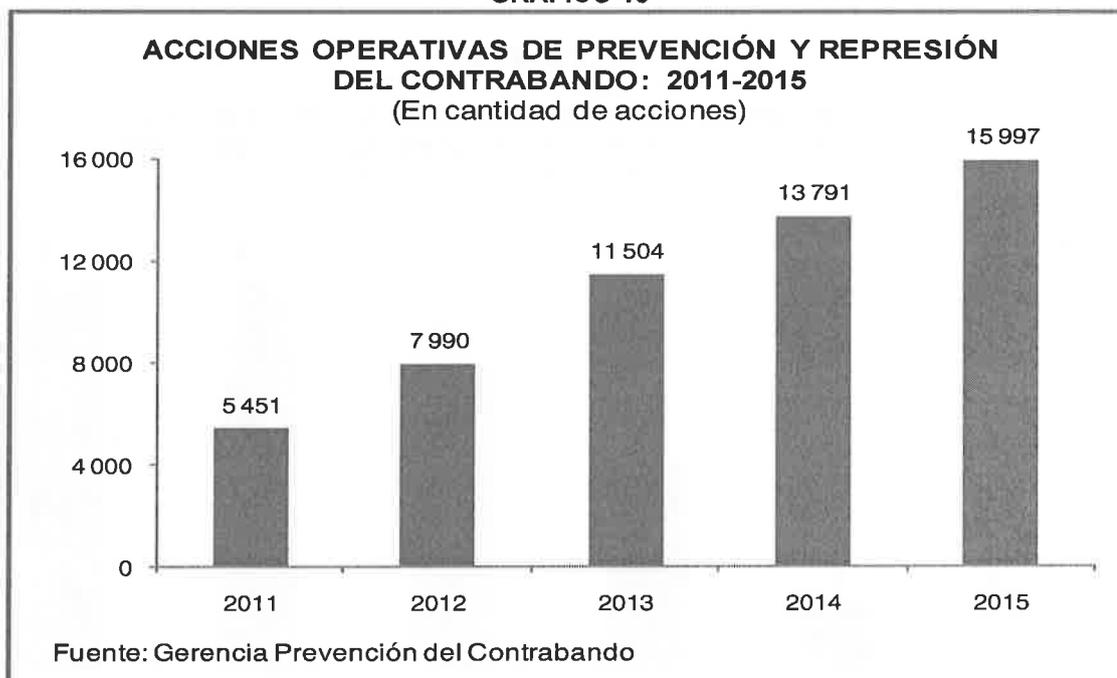
Policía Nacional del Perú, Dirección de Inteligencia del Ejército Peruano, Superintendencia Nacional de Migraciones, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Colegio de Notarios del Perú y Ministerio de Cultura.

5.2 Resultados

Acciones operativas

Como parte de la política de prevención y represión del contrabando, se realizaron 15 997 acciones operativas a nivel nacional (ver Gráfico 15), cantidad superior en 16,0% respecto al número de acciones ejecutadas en 2014.

GRÁFICO 15



De las acciones operativas realizadas en 2015, cuatro Intendencias de Aduanas concentraron el 45% del total, siendo la más importante la Intendencia de Aduana de Mollendo con 2 532 acciones, seguida de Paita con 1 732, Puno con 1 502 y Tacna con 1 472 acciones operativas.

A efectos de mostrar una mejor distribución de las acciones operativas, se han agrupado las Intendencias de Aduanas por zonas⁹². Los resultados indican que las Intendencias de Aduanas de la zona sur registran una participación de 50% del total de acciones operativas, la zona norte 23%, zona Lima 20% y zona oriente 7%.

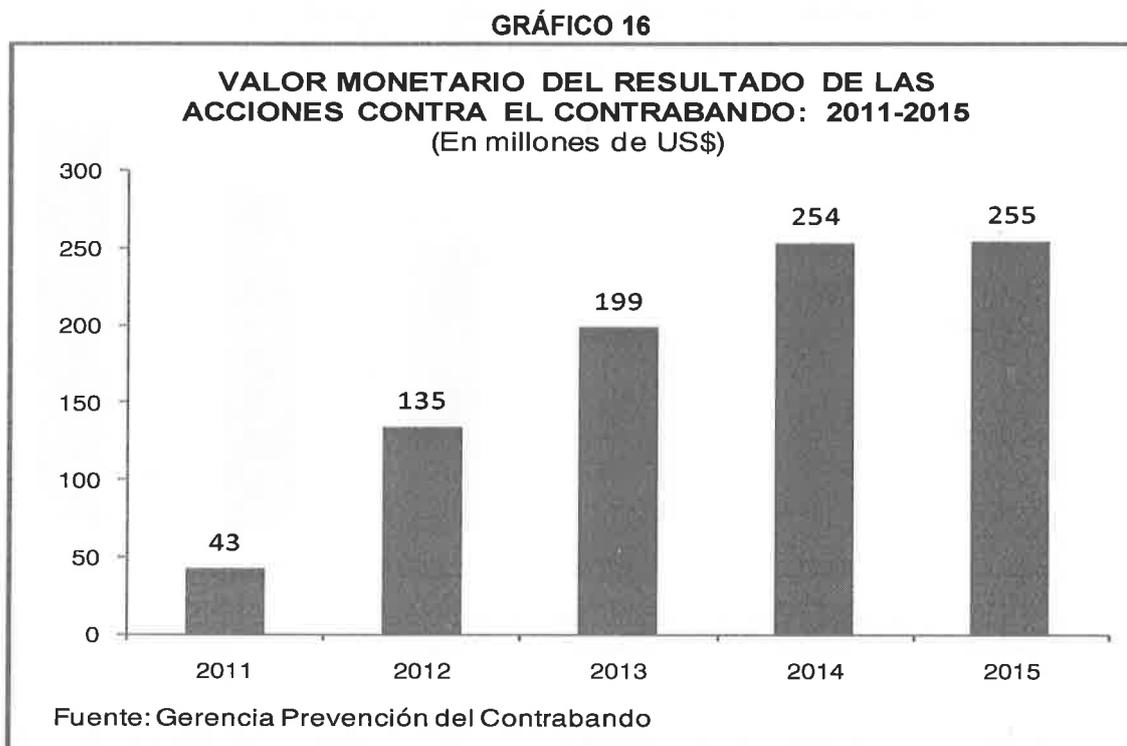
⁹² Se han conformado cuatro zonas según el siguiente detalle: zona Norte: Tumbes, Paita, Salaverry, Chiclayo y Chimbote; zona Oriente: Iquitos, Pucallpa, Puerto Maldonado y Tarapoto; zona Sur: Tacna, Arequipa, Ilo, Puno, Mollendo, Pisco y Cusco; zona Lima: Marítima del Callao, Aérea y Postal del Callao, y la Intendencia de Gestión y Control Aduanero.



En el caso del ratio de efectividad⁹³ de las acciones operativas, esta refleja cuan efectivas son las acciones de prevención y represión realizadas por los Grupos Operativos de cada Intendencia. En 2015, las acciones de prevención y represión del contrabando tuvieron un 47% de efectividad; es decir, de un total de 15 997 acciones operativas realizadas, 7 544 de ellas tuvieron resultados positivos.

El valor monetario de las acciones operativas

En 2015, el monto de las mercancías incautadas, inmovilizadas y por concepto de otras acciones preventivas (distintas a las inmovilizaciones) ascendió a US\$ 255 millones (ver Gráfico 16), lo que representó un crecimiento de 0,4% si se compara con lo registrado en el año anterior.



Las aduanas donde se obtuvieron los mayores resultados fueron la Intendencia de Gestión y Control Aduanero (US\$ 62 millones), Aduana Marítima del Callao (US\$ 43 millones), Aduana Aérea y Postal del Callao (US\$ 29 millones) y Aduana de Mollendo (US\$ 26 millones), entre otras.

⁹³ Su valor resulta de dividir el número de acciones operativas con resultado positivo (acciones con incautaciones o inmovilizaciones), sobre el número total de acciones operativas ejecutadas.



III. CONCLUSIONES

1. En forma conjunta, se ha cuantificado en US\$ 1 061 millones las actividades del contrabando, subvaluación y subconteo, para el año 2015. Asimismo, se estima que estos ilícitos habrían generado una pérdida agregada para el fisco de US\$ 202 millones, por concepto de derechos e impuestos aplicables a las importaciones que no se reportan o registran.
2. Se estima en US\$ 566 millones el nivel de contrabando durante el 2015, lo que representa un incremento de 0,2% respecto del año anterior. Este resultado confirma la tendencia en la desaceleración de la dinámica del contrabando, que en el período 2010-2015, creció a una tasa promedio anual de 1,2%.
3. Por su parte, el ratio contrabando sobre el valor de las importaciones para el consumo fue de 1,5%, superior en 0,2 puntos porcentuales respecto al 2014, explicado básicamente por la caída de las importaciones en 9,7%. A pesar de este resultado, la tendencia es hacia una menor propensión de la población a adquirir productos de contrabando.
4. Resalta la importancia que tiene el contrabando en el sur del país, al estimarse que el 63% de este fenómeno ingresa por las fronteras con Chile (Tacna) y Bolivia (Puno). Las mercancías que ingresan de contrabando proceden en su gran mayoría de la ZOFRI de Chile, así como de Bolivia, estas últimas se concentran en aquellas catalogadas como consumo básico y combustibles.

A nivel desagregado, el contrabando por Puno, principal punto de ingreso con una participación de 43% del total, creció 0,1%. El estancamiento, se explicaría en parte por un descenso en el ingreso de mercancías de contrabando de alimentos y combustibles.

De otro lado, el contrabando que ingresa por Tacna habría disminuido 2,3% en términos nominales con respecto al 2014, lo que podría vincularse a que muchas de las mercancías de la ZCT han dejado de ser competitivas como bienes materias de contrabando. Ello, en respuesta a la reducción de la brecha en la carga impositiva aplicada a la mercancía que ingresa al resto del territorio aduanero respecto del arancel especial que se paga en la ZCT; la excepción, la constituyen algunas mercancías que mantienen precios competitivos, caso de licores y zapatillas, quienes soportan una mayor carga impositiva.

5. Según los resultados obtenidos del proceso de estimación, el Callao, a través de la Aduana Marítima y Aduana Aérea, se convierte en la segunda fuente de origen del contrabando, con una participación de 24% del total. Las mercancías que más ingresan de contrabando se caracterizan por ser de mayor valor agregado.
6. En la frontera norte el contrabando se contrajo 1,1%, al desacelerarse el ingreso de combustibles, mercancías consideradas de mayor magnitud (60% del total). Cabe resaltar que la actividad ilícita en esta zona del país, es de naturaleza distinta a la que se presenta en el sur, entre otros factores, por la ausencia de una zona franca con características similares a la ZOFRI.

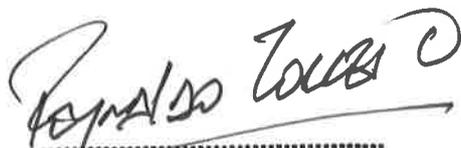


7. La composición de las mercancías de contrabando varía según fuentes de ingreso, debido a que cada una de ellas presenta diferentes realidades.

Los productos que más ingresaron de contrabando al territorio nacional, fueron combustibles, alimentos, calzados, equipos de tecnología, licores y ropa usada, entre otros. En términos generales, se concluye que el contrabando afecta a diversos sectores de la economía, léase industria, comercio y agropecuario.

8. En cuanto a las dos modalidades de defraudación de rentas de aduanas, se estima en US\$ 481 millones la subvaluación y en US\$ 14 millones el subconteo. En la configuración de estos dos tipos de delitos aduaneros se presenta una acción dolosa destinada a valerse de un trámite aduanero con el deliberado propósito de eludir el pago de todo o parte del tributo.
9. En 2015, como parte de la política de prevención y represión del contrabando, la SUNAT realizó 15 997 acciones operativas a nivel nacional. Asimismo, el valor de las mercancías incautadas, inmovilizadas y otras acciones preventivas, fueron valorizadas en forma conjunta en US\$ 255 millones.

Lima, agosto de 2016



REYNALDO TORRES OCAMPO
Gerente de Estudios Económicos
INTENDENCIA NACIONAL DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS Y ESTADÍSTICA

ANEXOS



ANEXO 1

ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO EN EL PERÚ

(En millones de US\$)

FUENTES	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL CONTRABANDO (V) = (I)+(II)+(III)+(IV)	321	349	386	425	501	519	480	532	536	548	557	565	566
I. Frontera	172	188	196	227	276	315	299	324	319	300	309	311	311
Puno	136	147	158	186	213	235	233	247	248	236	241	245	245
Norte (Tumbes y Piura)	36	41	39	41	63	80	66	77	71	64	68	66	65
II. Frontera y zona con tratamiento preferencial	90	96	109	126	136	129	120	143	138	123	117	111	108
Tacna	90	96	109	126	136	129	120	143	138	123	117	111	108
III. Zona con tratamiento preferencial	23	27	42	44	33	20	43	12	11	10	11	12	9
PECO	23	27	42	44	33	20	43	12	11	10	11	12	9
IV. Callao	36	37	39	27	56	55	48	53	68	115	121	131	138
Aduana Marítima	-	20	22	17	28	34	31	30	40	65	68	74	78
Aduana Aérea	36	17	18	10	28	21	17	23	28	50	53	57	60

Fuente: SUNAT



ANEXO 2 METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO, SEGÚN FUENTES DE ORIGEN

FUENTES	METODOLOGÍA
PUNO	<p>Se elabora una lista de productos sensibles al contrabando. Con esa lista, se recurre al juicio experto de los Oficiales mediante entrevistas. La valoración se obtiene del SIGEDA que registra el valor CIF de las mercancías incautadas. Por lo tanto, el contrabando que ingresa por Puno se estima a través de la siguiente ecuación: Donde:</p> <p>P_j = Es el precio promedio CIF de las transacciones del producto j, según SIGEDA Q_j = Es el volumen de contrabando de cada producto j, según juicio de los expertos.</p>
FRONTERA NORTE	<p>Se efectúa por separado la estimación del contrabando: a) combustibles y b) resto de productos.</p> <p>a. Combustibles Se recurre al método del consumo aparente a fin de identificar aquella demanda que no es abastecida por la oferta formal. Los estimados del consumo de combustibles se obtienen del SCOP, La oferta se determina en función de la producción de combustibles que se quedan en la zona, dado que no existe importación.</p> <p>b. Resto de productos Se estima la cantidad de población de zarumilla que se dedica a este ilícito. Se determina que el 5% de la población mayor a 15 años se dedican al contrabando. Ámparándose en el destino aduanero de Tráfico Fronterizo de mercancías pueden ingresar bienes de hasta 3% de UIT.</p>
TACNA	<p>Por Tacna se identificó tres fuentes de origen.</p> <p>a. Zona Comercial de Tacna Su cálculo se realiza a partir de las mercancías que llegan a la Zona Comercial de Tacna (ZCT) procedentes de ZOFRATACNA. Luego, se resta todos los posibles consumos legales, quedando como residuo el contrabando.</p> <p>b. Complejo Fronterizo de Santa Rosa Se recurre a la experiencia de los Oficiales para tener un aproximado de la cantidad de productos que ingresan de manera ilegal. La valoración de estos productos se obtiene del SIGEDA</p> <p>c. Frontera Tripartita entre Perú, Bolivia y Chile Cuento de camiones que ingresan por esta zona. El valor se obtiene de la valoración de las incautaciones registradas en el SIGEDA</p>
PECO	<p>Se multiplica el monto de las mercancías que ingresan al amparo del PECO y que se encuentren en la lista de productos incautados con el porcentaje que resulta de dividir el monto de las mercancías incautadas y que se encuentren en la lista de productos importados respecto del total incautado.</p>
ADUANA MARÍTIMA CALLAO	<p>Para estimar el contrabando se multiplica el valor de las importaciones sensibles al contrabando con el indicador de incidencia que resulta de relacionar el ratio de mercancías no declaradas con el ratio de efectividad de las acciones operativas.</p>
ADUANA AÉREA CALLAO	<p>Para estimar el contrabando se multiplica el valor de las importaciones sensibles al contrabando con el indicador de incidencia que resulta de relacionar el ratio de mercancías no declaradas con el ratio de efectividad de las acciones operativas.</p>

Fuente: Gerencia de Estudios Económicos - INEE



ANEXO 3 BIBLIOGRAFÍA

Asociación Peruana de Productores de Azúcar (2003). *"Perjuicio económico que genera el contrabando de azúcar que ingresa desde Bolivia"*. Lima, octubre.

Banco Central de Reserva del Perú (2016). *"Memoria 2015"*. Lima, mayo.

Bhagwati, Jagdish y Nilakanta Srinivasan (1973). *"Smuggling and Trade Policy"*. Journal of Public Economics 2: 377-389.

Bhagwati, Jagdish (1981). *"Smuggling and Price disparity"*. Journal of Public Economics 11: 447-458.

Chavarría, Cindy y Casquero, Carlos (2012). *"Contrabando. Importancia en la región trinacional frente a la estructura espacial"*. Espacio y Desarrollo 24: pp. 75-88.

Escobar, Manuel (2008). *"Una medición de la economía subterránea peruana, a través de la demanda de efectivo: 1980-2005"*. Consorcio de Investigación ACIDI-DCR 2007. Lima, noviembre.

Galbraith, John, Kaiserman, Murray. Taxation (1997). *"Smuggling and Demand for Cigarettes in Canada: Evidence from Time-Series Data"*. Journal of Health Economics. Vol. 16 (3). p 287-301.

Gillespie, Kate y Mc Bride, Brad (1996). *"Smuggling in Emerging Markets: Global Implications"*. The Columbia Journal of World Business Winter; pp 40-54.

Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2016). *"Informe Técnico. Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2015"*. Lima, abril.

Joossens L, L, Chaloupka F, Merriman D, Yurekli A (2000). *"Issues in Smuggling of Tobacco Products"*, pp. 393-406. In Tobacco control in developing countries, London, Oxford University Press.

Mendoza, Miguel (2014). *"Panorama preliminar de los subsidios y los impuestos a las gasolinas y diesel en los países de América Latina"*. Documento de Proyecto. Naciones Unidas y CEPAL. Santiago de Chile, noviembre.

Merriman, David (2005). *"Understand, Measure, and Combat Tobacco Smuggling"*. Tool 7, Smuggling World Bank 2005, pp. 1-86.

Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (2010). *"Los Subsidios Energéticos en el Ecuador"*. Quito, septiembre.

Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *"Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019"*. Lima, abril.

Ministerio de Energía y Minas (2016). *"Informes Estadísticos mensuales de Hidrocarburos 2015"*. Lima, abril.



Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (2016). "Reportes mensuales de la Demanda Nacional de Combustibles Líquidos por Departamentos 2015". Lima.

Pitt, Mark (1981). "Smuggling and Price disparity". Journal of International Economics 11: 447-458.

Rocha, Antonio (2005). "El Contrabando en Bolivia". Instituto Boliviano de Comercio Exterior. Santa de la Cruz de la Sierra, diciembre.

Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (2006). "El Contrabando en el mercado de Combustibles". Lima, abril.

SUNAT (2015). "Estimación del Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduanas en el Perú durante el 2014". Lima, agosto.

SUNAT (2015). "Plan de Control de Gestión de Procesos de Prevención del Contrabando, Fiscalización y Recaudación Aduanera y Operador Económico Autorizado 2015".

Zona Franca de Iquique (2016). "Memoria Anual 2015". Iquique, abril.



