

ESTIMACIÓN DEL NIVEL DE CONTRABANDO 2020

INFORME N.º 000033-2021-SUNAT/1V3000

ASUNTO : Estimación del contrabando en el Perú para el año 2020.

LUGAR : Lima, 08 de junio de 2021



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFÉ DE DIVISIÓN
07/06/2021 14:41:33

I. RESUMEN

El informe presenta los resultados de la estimación del contrabando en el Perú para el año 2020.

La SUNAT estima en US\$ 565 millones el contrabando, monto similar a los niveles alcanzados hacia el año 2014. La disminución registrada en el 2020 en este tipo de fraude aduanero se explicaría por el cierre de fronteras, inmovilización social obligatoria y menor actividad económica por causa de la pandemia.

El contrabando registra una caída generalizada en sus cuatro fuentes de origen. Asimismo, en vista de las dificultades y, a la vez, las oportunidades que presenta la pandemia, los contrabandistas adaptaron su oferta ante la demanda de productos relacionados con la prevención y tratamiento del COVID-19.

II. ANÁLISIS

1. ASPECTOS GENERALES DEL CONTRABANDO¹

El ingreso de las mercancías a los países por los conductos regulares de las Aduanas permite a los distintos Estados en el mundo no solo un control de ellas, sino también lograr una recaudación justa por concepto de tributos aplicables a las importaciones.

¹ Desde el punto de vista etimológico, la palabra contrabando tiene su origen en la unión de dos voces: contra, que elude al hecho de tener una conducta opuesta a algún mandato, y bando, que en la edad media constituía una ley. Dentro de esa misma línea de pensamiento, el significado de la palabra se vinculó a la violación de leyes de carácter fiscal. Asimismo, en este documento el término "contrabando" se usa para referirse al contrabando "abierto", que consiste en introducir mercancías al país sin ser presentadas o declaradas ante la autoridad aduanera por lugares habilitados y lugares no habilitados.

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 aduanero².

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 el ámbito económico y social, siendo también una amenaza para la seguridad nacional, tal como lo señala Cifuentes (2017)³.

1.1. Marco conceptual

El comercio ilegal se puede definir como la evasión del pago de impuestos o restricciones cuantitativas sobre el comercio exterior (Pitt, 1981). Por su parte, Bhagwati (1981) establece dos tipos de comercio ilegal:

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

Una razón fundamental para la existencia de contrabando es el diferencial entre el precio oficial P^M y el precio de adquisición de un bien similar a un 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.

Cabe precisar que, el diferencial de precios es una condición necesaria pero no suficiente para el contrabando. Para que dicho comercio se materialice, se requiere, adicionalmente, que el costo asociado con 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 de esta actividad ilícita está en función del diferencial de precios $P^M - P^A$, de los costos del comercializador ilegal, c , y del margen de ganancia, m .

² 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.

³ Sostiene que el contrabando es una amenaza para la seguridad nacional al ser una fuente de financiamiento para el crimen organizado, permitiendo la continuación de delitos como la producción de drogas y el tráfico de armas.

- 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.
- El costo del comerciante ilegal depende, principalmente, de los costos operativos asociados a esta actividad y de la probabilidad de ser detectado y penalizado, tal como lo señala Merriman (2005)⁴.

Un estudio elaborado por Joossens, Merriman y Yurekli (2000), señala 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 volúmenes importantes de mercancías y a menudo intervienen redes de crimen organizado.
- El contrabando a pequeña escala se refiere a las actividades realizadas por individuos o grupos reducidos de personas que ilegalmente ingresan mercancías en pequeñas cantidades. Incluye el transporte de productos de contrabando recorriendo distancias relativamente cortas, entre países limítrofes.

De otro lado, el contrabando se relaciona con la economía subterránea⁵ debido a 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 formales (Escobar, 2008).

1.2. Factores y modalidades

Son varios los factores o determinantes que impulsan este fenómeno, destacando entre ellos:

- a. Diferencias impositivas entre los países. Son un factor que hace que el contrabando sea potencialmente lucrativo. Los impuestos afectan los precios de los productos y varían mucho en todo el mundo.
- b. Políticas gubernamentales sobre la importación. Algunos países imponen limitaciones a la importación, mediante la inclusión de cuotas, aranceles y barreras no arancelarias. Tales restricciones pueden dar lugar a diferencias considerables de precios entre los países vecinos, que pueden ofrecer una oportunidad para obtener beneficios practicando el contrabando.
- c. 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. En este

⁴ Este autor sostiene que 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 Comprende toda actividad económica (lícita e ilícita) que, en general, estaría sujeta a impuestos si fuera declarada a las autoridades tributarias.

rubro, se incluye el costo de transportar y revender dichos productos, y la posibilidad de que el contrabandista sea capturado y sancionado si es descubierto.

- d. Grado de corrupción. Estudios del Banco Mundial indican que el contrabando tiende a aumentar en paralelo con el grado de corrupción de un país⁶. Allí donde hay un control severo del contrabando como en los países nórdicos, este comercio ilegal es bastante bajo.
- e. Pobreza. Los sectores de la población de menores ingresos son los más propensos a adquirir productos de contrabando. Al no disponer de ingresos suficientes consideran necesario correr el riesgo de adquirir productos que no hayan cumplido con las normas legales. Asimismo, la falta de empleo conlleva en muchos casos a convertir al contrabando en el principal medio de subsistencia de buena parte de la población desempleada.
- f. Condicionantes de tipo normativo. Referidas a normas legales que regulan las zonas francas, las zonas geográficas de tratamiento especial y el comercio legal transfronterizo.
- g. Existencia de la cultura de informalidad. Algunos segmentos de la población consideran que no están cometiendo ninguna falta al consumir bienes de contrabando. Asimismo, es muy difundida la percepción, principalmente en zonas de frontera, que el contrabando “hormiga” es legítimo, en la medida que es realizado por pequeños comerciantes, como parte de una estrategia de sobrevivencia.
- h. Ciclo económico. El fenómeno del contrabando se agrava en épocas de crisis, puesto que adquirir bienes en el mercado formal resulta relativamente más caro, y las personas tienden a recurrir más al mercado informal, donde los precios, por lo general, son más baratos.
- i. Papel de la industria. Algunos autores, como Joossens, Merriman y Yurekli (2000), advierten que el contrabando puede ser visto como una estrategia de las marcas internacionales para penetrar en los mercados de los países de ingresos bajos o medios.
- j. Existencia de una frontera extensa y difícil topografía. Dichas limitaciones hacen difícil un control eficaz del paso de vehículos, personas y mercancías, que ingresan al país sin pasar por controles aduaneros.

Desde el punto de vista operativo, en el Cuadro 1 se presentan las modalidades de contrabando que han sido identificadas:

⁶ Caso del estudio elaborado por Merriman (2005).

Cuadro 1
MODALIDADES DE CONTRABANDO 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 | Se utilizan vías alternas, pampas o trochas, para cometer este delito. |
| d. Culebra | Convoy de camiones de carga pesada, que traslada considerable cantidad de mercancías. Por lo general, las mafias organizadas intervienen en dicha modalidad. |
| e. Ruleteo o carrusel | Utilización repetida de un documento aduanero, que se adultera con ese fin. |
| f. Chacales | Generalmente, se contrata a personas, supuestos "turistas nacionales", dispuestos a utilizar indebidamente la franquicia de una zona franca. |

Fuente: SUNAT

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPEE



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISIÓN
07/06/2021 14:41:33

1.3. Contrabando

Según la Ley N° 28008, Ley de Delitos Aduaneros⁷, en el Perú el delito de contrabando se configura en base a la tipificación de la siguiente conducta⁸: *"El que se sustraer, 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 y serán reprimidos con las mismas penas señaladas en el artículo 1º, quienes desarrollem las siguientes acciones:

- a. Extraer, consumir, utilizar o disponer de las mercancías de la zona primaria delimitada por la Ley General de Aduanas (LGA) 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.

⁷ Publicada el 18MAY2003.

⁸ El Decreto Legislativo N° 1111, publicado el 29JUN2012, sustituyó el artículo 1º de la Ley N° 28008.

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

1.4. Defraudación de Rentas de Aduana

El presente informe solo aborda la estimación de tema del contrabando, según lo tipificado en la Ley Nº 28008. No obstante, consideramos conveniente hacer una breve descripción de la defraudación.

Según el Artículo 4º de la Ley de Delitos Aduaneros, el que mediante trámite aduanero, valiéndose de engaño, ardil, 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 incurre en el Delito de Defraudación de Rentas de Aduanas.

Las modalidades de dicha defraudación son las 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 originen 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 de cualquier índole establecido en la legislación nacional.
- c. Sobrevaluar o subvaluar el precio de las mercancías, variar la cantidad de las mercancías para 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.



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.

Dos de las manifestaciones más significativas de defraudación de rentas de aduanas son la subvaluación y el subconteo.

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

2. EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

En esta parte del informe se revisan los principales aspectos del entorno macroeconómico y social bajo el cual se ha desarrollado el contrabando durante el 2020.

2.1. Producción nacional

Según el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), la actividad económica se contrajo 11,1% en 2020.

Cuadro 2
PBI POR SECTORES ECONÓMICOS
2018-2020
(Variación porcentual real)

| SECTORES ECONÓMICOS | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------------------|------------|-------------|--------------|
| PBI | 4,0 | 2,2 | -11,1 |
| PBI primario | 3,5 | -0,9 | -7,7 |
| Agropecuario ^{1/} | 7,7 | 3,5 | 1,3 |
| Pesca | 47,7 | -17,2 | 2,1 |
| Minería metálica | -1,7 | -0,8 | -13,5 |
| Hidrocarburos | 0,0 | 4,6 | -11,0 |
| Manufactura | 12,9 | -8,5 | -2,6 |
| PBI no primario | 4,1 | 3,1 | -12,1 |
| Manufactura no primaria ^{1/} | 3,4 | 1,0 | -17,3 |
| Electricidad y agua | 4,4 | 3,9 | -6,1 |
| Construcción | 5,3 | 1,4 | -13,9 |
| Comercio ^{1/} | 2,6 | 3,0 | -16,0 |
| Servicios | 4,4 | 3,6 | -10,3 |

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

Fuente: BCRP



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFÉ DE DIVISIÓN
07/06/2021 14:41:33

El descenso del PBI por sectores productivos se muestra en el Cuadro 2. Cabe mencionar que la actividad no primaria (-12,1%) decreció más que la producción primaria (-7,7%).

Respecto a los sectores económicos potencialmente sensibles al contrabando⁹, los rubros de manufactura no primaria ligada al consumo interno (-17,3%) y comercio (-16,0%) se contrajeron en 2020; en contraste, el agropecuario se expandió 1,3%.

En línea con el comportamiento del PBI, la demanda interna registró una caída de 9,7%. Todos los indicadores de la demanda interna, a excepción del consumo público, presentaron resultados negativos en el 2020.

2.2. Consumo privado

El consumo privado disminuyó 8,7% en el 2020, contracción explicada en parte por el menor empleo formal privado y de la masa salarial formal, así como por el menor acceso a bienes y servicios y el deterioro de las expectativas de las familias, tal como lo señala el BCRP (2021).

2.3. Inversión

Al igual que el consumo privado, la inversión también decreció durante el 2020. La caída se ha dado tanto en la inversión privada (-16,6%) como en la inversión pública (-15,5%).

Por su parte, el indicador “inversión bruta fija privada como porcentaje del PBI” se redujo de 18,1% en el 2019 a 16,8% en el 2020.

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) la facilitación del comercio; y, iii) el control del contrabando.

2.4. Empleo

En general, se considera que el contrabando es una actividad que genera pérdida de empleo, al afectar a la industria local.

Según la información de la Planilla Electrónica de la SUNAT¹⁰, en el 2020, el número de puestos de trabajo formales a nivel nacional ascendió a 5,1 millones, inferior a los 5,3 millones del año previo, como consecuencia de las medidas implementadas para enfrentar la crisis por el COVID-19. Teniendo en cuenta el

⁹ 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, la manufactura no primaria, asociada a productos de consumo masivo), comercio y agropecuario. En efecto, en tanto se puedan trasladar mercancías producidas localmente, como los insumos de estas, el contrabando puede tener un efecto de sustitución o de complemento.

¹⁰ Es el registro administrativo de la SUNAT, que recoge información mensual sobre puestos de trabajo y remuneraciones del universo de las empresas formales e instituciones públicas y privadas.

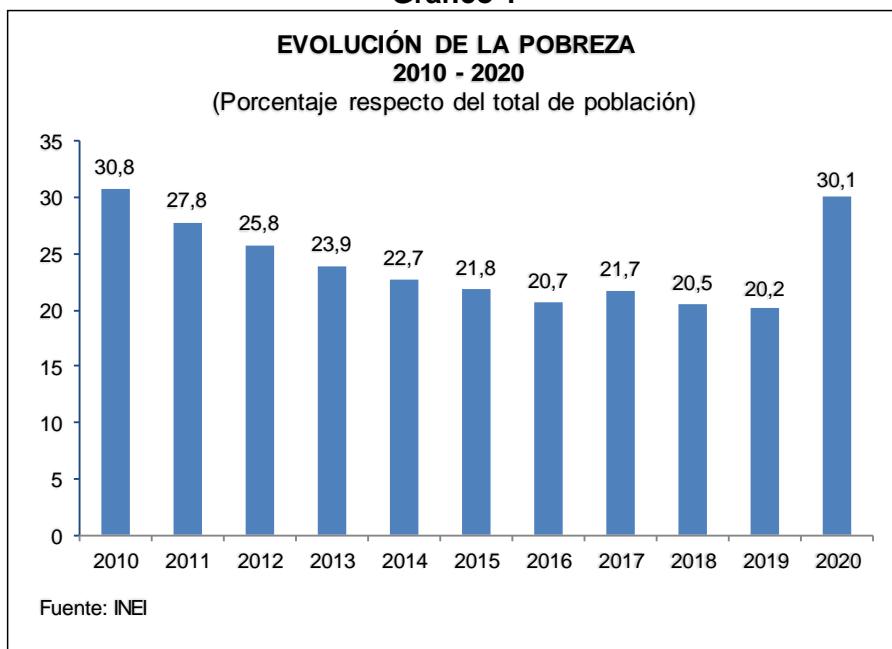
ámbito geográfico, la mayor caída se produjo en Lima (-5,8%) en comparación con el resto del país (-0,8%).

De acuerdo a la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el empleo a nivel nacional se contrajo 13,0% en el 2020. Este resultado negativo contrastó con el crecimiento de 2,1% alcanzado en el 2019.

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 lo tanto no cumplan necesariamente con los estándares de calidad o seguridad. Por el contrario, se interactúa mayormente con proveedores formales, los mismos que en algunos casos pueden ofrecer financiamiento para la compra de los bienes o garantías respecto de su calidad.

Gráfico 1



Según el INEI, la pobreza monetaria afectó al 30,1% de la población del país en el 2020, lo que implica un incremento de 9,9 puntos porcentuales en comparación con el año 2019. Se trata de un retroceso a niveles alcanzados en el 2010, cuando logró alcanzar a un 30,8% de la población, como se observa en el Gráfico 1¹¹.

Por departamentos, Puno, que es la principal fuente de origen del contrabando, se encuentra en el primer grupo con mayores niveles de pobreza en un rango de 41,4% a 45,9%. Le siguen Loreto, Piura, Provincia Constitucional del Callao y Tumbes, agrupados en un rango de 31,3% a 34,6%, mientras que Lima, Tacna y

¹¹ Todos los gráficos contenidos en este informe han sido elaborados por la Gerencia de Estudios Económicos de la ONPEE y tienen como fuente de información la propia SUNAT, salvo indicación expresa.

Ucayali, también sensibles al contrabando, se ubican en el grupo de departamentos con tasas de pobreza que varían entre 23,9% y 28,6%.

2.6. COVID-19

Tras la detección de los primeros casos del COVID-19 en el país, el Gobierno decretó el 16 de marzo de 2020 una serie de medidas a escala nacional para evitar la propagación del coronavirus.

Entre estas medidas, destacan el cierre total de las fronteras¹² (quedó suspendido el transporte internacional de pasajeros por medio terrestre, aéreo, marítimo y fluvial), aislamiento social obligatorio a nivel nacional y paralización de sectores considerados no esenciales, entre otras. Sin embargo, en la segunda mitad del 2020 se produjo una flexibilización de las restricciones sanitarias y gradual reanudación de las operaciones de los sectores paralizados.

La inmovilización social obligatoria y la menor actividad económica redujo la demanda de productos sensibles al contrabando, que ingresaban antes de la pandemia. Sin embargo, ante las dificultades y oportunidades que presenta la pandemia, se ha producido un cambio en la composición de productos de contrabando.

Como consecuencia del cierre de fronteras, el gobierno desplegó fuerzas militares y policiales en pasos habilitados fronterizos para evitar el tránsito de personas, por lo que el mayor control limitó el ingreso de productos ilegales, ante un incremento en el riesgo de los contrabandistas de ser detectados.

3. ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO

La dinámica del contrabando presenta un desafío continuo para quienes elaboran políticas y para quienes la implementan. Por lo tanto, debe ser investigado, monitoreado y cuantificado, pues de ello dependerá el éxito de las políticas orientadas a prevenirlo y combatirlo.

Dada la naturaleza del contrabando, actividad enmarcada dentro del comercio ilícito¹³, es difícil proporcionar estadísticas acerca del tamaño de este fenómeno. Asimismo, su estimación monetaria es un proceso complejo, al punto que no se ha podido tener acceso a ninguna metodología específica, aceptada internacionalmente y que goce de consenso.

A nivel de la bibliografía disponible, no se cuenta con suficientes estudios o estimaciones globales del contrabando por países¹⁴. Adicionalmente, el debate sobre cuál es la metodología más adecuada es escaso y los resultados dependen significativamente de la cantidad y calidad de información disponible y de los determinantes del contrabando propios de cada país.

¹² El transporte de carga y mercancía no se encuentra incluido en dicha medida.

¹³ Además del contrabando mismo, este concepto engloba varias actividades como la defraudación de rentas de aduanas, piratería, corrupción y falsificación, entre otras.

¹⁴ Lo que si se encuentra son estudios de contrabando a nivel de productos, caso de cigarrillos, bebidas alcohólicas y combustibles, entre otros.



En lo que respecta al Perú, las fuentes de origen del contrabando se caracterizan por presentar diferentes realidades, y con una información disponible que 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 diversos métodos, según sea el caso, tales como:

- a. estimación de inconsistencias a nivel del consumo aparente¹⁵,
- b. encuestas (se considera el juicio experto de los oficiales de Aduanas¹⁶ para que, a partir de su experiencia y de una serie de preguntas formuladas por nosotros, nos remitan información agregada del volumen de productos que ingresan de manera ilegal); y,
- c. el método deductivo-inductivo¹⁷.

No obstante, cada uno de estos métodos presenta limitaciones a considerar, y están sujetos a permanente revisión y perfeccionamiento, con el fin de adaptarse tanto a los cambios normativos¹⁸ como a la disponibilidad de las estadísticas.

A nivel nacional, los únicos estudios de alcance general conocidos siguen siendo los realizados por la SUNAT desde el 2002 y el estudio puntual de la Sociedad Nacional de Industrias¹⁹ (SNI) con estimados de contrabando para el 2003²⁰. A nivel de productos, se contabiliza el estudio de la Asociación Peruana de Productores de Azúcar (2003), con estimados del contrabando de azúcar que ingresa a Puno desde Bolivia.

Es importante mencionar que, la SUNAT realiza anualmente la estimación del contrabando no solo para contar con un indicador referencial del impacto de tal

¹⁵ Con este método se busca identificar aquella demanda que no es abastecida por la oferta formal y debidamente registrada. La diferencia existente aproximaría el volumen de contrabando. Es utilizado, principalmente, para estimar el nivel de contrabando a nivel de productos. Una de las limitaciones que presenta es que los resultados obtenidos pueden ser inexactos en aquellas zonas de ingreso con percepciones cambiantes sobre el consumo de determinados productos.

¹⁶ Segundo el estudio elaborado por Merriman (2005), son dos las fortalezas de este método: i) proporciona un criterio “de sentido común”; y, ii) no requiere una formación altamente especializada. También señala las siguientes debilidades: i) es difícil establecer una selección de expertos consistente y uniforme; y, ii) los resultados pueden no ser objetivos y no pueden replicarse.

¹⁷ Se basa en las incautaciones y mercancías no declaradas. Esta metodología es utilizada en la estimación del contrabando bajo la jurisdicción de la Intendencia de Aduana Marítima del Callao e Intendencia de Aduana Aérea y Postal del Callao.

¹⁸ Uno de factores o determinantes que impulsan el contrabando son las condicionantes de tipo normativo, asociadas a las normas legales que regulan, por ejemplo, las zonas francas, las zonas geográficas de tratamiento especial y el comercio legal transfronterizo, entre otras.

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 Índice de Precios al consumidor (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 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, pero medido a nivel de los consumidores finales.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISIÓN

07/06/2021 14:41:33

fenómeno y reorientar sus acciones de control, sino también para atender el requerimiento que al respecto realiza anualmente el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la Evaluación del Sistema Tributario²¹ y la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) de cada año.

3.1. Fuentes del contrabando

De manera práctica, la SUNAT ha identificado las siguientes cuatro fuentes de origen del contrabando al territorio peruano, en base a las cuales se ha elaborado la presente estimación:

- a. Frontera. Ingreso directo por Puno y frontera norte, a través de Tumbes y Piura.
- b. Frontera y zona geográfica nacional de tratamiento especial²²: Tacna, ciudad fronteriza y que goza de un tratamiento preferencial debido a la existencia de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA).
- c. Zona geográfica nacional de tratamiento especial. Ingreso formal de mercancías que se acogen al Convenio de Cooperación Aduanera entre Perú y Colombia (PECO) y que luego se “reexportan” al resto del territorio nacional.
- d. Provincia Constitucional del Callao. Incluye la jurisdicción de la Aduana Marítima del Callao, y la jurisdicción de la Aduana Aérea y Postal del Callao.



²¹ Artículo 14° del Decreto Legislativo N° 1276, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23DIC2016.

²² El ingreso de mercancías extranjeras a ZOFRATACNA no está afecto al pago de tributos que gravan la importación. Asimismo, la Ley N° 27688, Ley de creación de la ZOFRATACNA, define a la Zona Comercial de Tacna (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 los Depósitos Francos de ZOFRATACNA están 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%.

Gráfico 2
FUENTES DE ORIGEN DEL CONTRABANDO EN EL PERÚ



3.2. Resultados

La SUNAT estima en US\$ 565 millones el nivel del contrabando en el Perú para el 2020²³, lo que representa una contracción de -6,1% respecto al año previo²⁴. Este resultado estaría asociado al cierre de fronteras, inmovilización social obligatoria y menor actividad económica por causa de la pandemia.

En el Gráfico 3, se presenta la evolución anual del contrabando estimado por la SUNAT para el período 2002 - 2020²⁵. Con el monto alcanzado en 2020 se retrocede a niveles del 2014.

²³ Esta estimación incluye al monto de las incautaciones por delito de contrabando registradas a nivel nacional.

²⁴ Ver Anexo 1.

²⁵ Los resultados de cada año son reflejos de los métodos empleados en dicho período, los cuales podrían 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 “juicio de experto” del personal de la SUNAT al método de consumo aparente.

Gráfico 3



El contrabando registra una caída generalizada en todas sus fuentes de origen en 2020. El mayor retroceso se observa en la zona geográfica con tratamiento especial, por la aplicación del PECO²⁶ (-13,5%); seguido del que ingresa directamente por la frontera y que a su vez goza de beneficios por ser una zona geográfica con tratamiento especial (-9,0%), a través de la frontera (-5,5%) y por la Provincia Constitucional del Callao (-4,9%).

Según componentes de las cuatro fuentes de origen, se tiene que Puno y las jurisdicciones de las Aduanas ubicadas en la Provincia Constitucional del Callao, en su conjunto, son las más utilizadas por los contrabandistas para ingresar mercancías al país. Más atrás, se ubican Tacna y la frontera norte, respectivamente.

²⁶ El de menor cuantía, equivalente al 1% del total.

Cuadro 3
ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO EN EL PERÚ, SEGÚN FUENTES DE ORIGEN
2011-2020
(En millones de US\$)

| FUENTES | 2020 | | | | | | | | | | Var (%) | 2020/2019 (%) | |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|---------------|--|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | MONTO | PART. | | |
| TOTAL CONTRABANDO (V) = (I)+(II)+(III)+(IV) | 536 | 548 | 557 | 565 | 566 | 573 | 586 | 596 | 601 | 565 | 100 | -6,1 | |
| I. Frontera | 319 | 300 | 309 | 311 | 311 | 313 | 311 | 306 | 303 | 286 | 50,7 | -5,5 | |
| Puno | 248 | 236 | 241 | 245 | 245 | 251 | 247 | 243 | 241 | 232 | 41,0 | -3,9 | |
| Norte (Tumbes y Piura) | 71 | 64 | 68 | 66 | 65 | 62 | 64 | 63 | 62 | 55 | 9,7 | -11,6 | |
| II. Frontera y zona geográfica con tratamiento especial | 138 | 123 | 117 | 111 | 108 | 108 | 111 | 115 | 115 | 105 | 18,6 | -9,0 | |
| Tacna | 138 | 123 | 117 | 111 | 108 | 108 | 111 | 115 | 115 | 105 | 18,6 | -9,0 | |
| III. Zona geográfica con tratamiento especial | 11 | 10 | 11 | 12 | 9 | 7 | 9 | 10 | 8 | 7 | 1,2 | -13,5 | |
| PECO | 11 | 10 | 11 | 12 | 9 | 7 | 9 | 10 | 8 | 7 | 1,2 | -13,5 | |
| IV. Provincia Constitucional del Callao | 68 | 115 | 121 | 131 | 138 | 145 | 155 | 166 | 175 | 167 | 29,5 | -4,9 | |
| Jurisdicción de la Aduana Marítima | 40 | 65 | 68 | 74 | 78 | 81 | 86 | 90 | 94 | 88 | 15,6 | -5,9 | |
| Jurisdicción de la Aduana Aérea y Postal | 28 | 50 | 53 | 57 | 60 | 64 | 69 | 76 | 81 | 78 | 13,9 | -3,8 | |
| Contrabando / Importaciones (%) | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,6 | | | |

Fuente: SUNAT

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPEE

El indicador contrabando como porcentaje del valor CIF de las importaciones²⁷ fue de 1,6% en el 2020²⁸, mayor en 0,3 puntos porcentuales al del año previo, debido principalmente a una mayor contracción de las importaciones (-14,8%)²⁹ respecto del contrabando (-6,1%).

Si bien en el 2020 se produjo un ligero repunte, el contrabando mantiene una baja participación respecto de las importaciones para el consumo, reflejando una mayor propensión a adquirir productos importados respecto de la preferencia por aquellos de contrabando.

En el Gráfico 4 se muestra la evolución anual de la tasa efectiva del arancel e impuestos a la importación para el periodo 2001 – 2020. Esta tasa se define como la relación porcentual entre el arancel e impuestos liquidados y el valor de las importaciones CIF.

²⁷ La importación y el contrabando son dos conceptos totalmente diferenciados. Por un lado, la importación 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 delito de contrabando que se estima en este documento se tipifica cuando se sustrae, elude o burla el control aduanero ingresando mercancías del extranjero o no se 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 UIT. Se reprime 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.

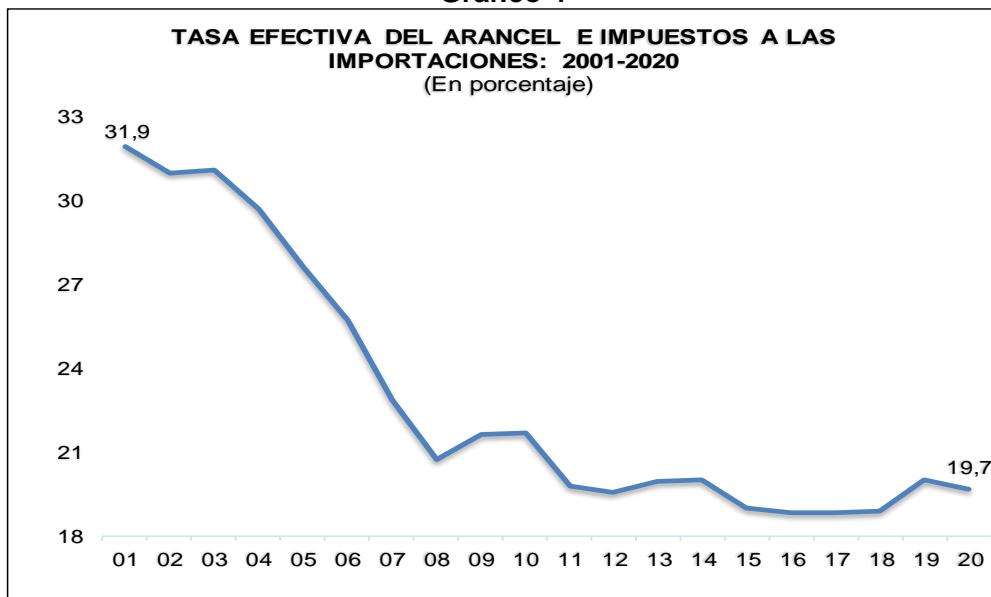
²⁸ Similar el nivel registrado en el 2016.

²⁹ En una coyuntura de contracción de la demanda interna, afectada por el impacto de la crisis del COVID-19.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFÉ DE DIVISIÓN
07/06/2021 14:41:33

Gráfico 4



La tasa efectiva del arancel e impuestos a la importación disminuye de 31,9% en 2001 a 19,7% en el 2020, principalmente por la reducción de la tasa efectiva del arancel, que en similar período pasó de 10,1% a 0,8%³⁰. En la actualidad, muchos de los productos que ingresan de contrabando ya no están sujetos al pago del arancel, pues el 70,4% del universo arancelario nacional ya tienen un arancel de 0%.

Por su parte, la tasa efectiva del impuesto general a las ventas³¹ (IGV), a diferencia de lo sucedido con el arancel, registra un menor retroceso durante el período de análisis, de 18,7% en el 2001 a 16,8% en el 2020.

El descenso de la tasa efectiva del arancel e impuestos a la importación no ha desincentivado de manera proporcional al contrabando. Esto se explica no solo por la existencia de la tasas del IGV e ISC sino, entre otros factores, por la propensión de los contrabandistas a eludir los controles aduaneros para no figurar en los registros tributarios de la SUNAT, así como por el crecimiento de la informalidad.

De otro lado, tomando como referencia el resultado de la tasa efectiva del arancel e impuestos a las importaciones en el 2020, la competencia desleal que representa que un producto de contrabando pueda ser vendido 19,7% más barato de aquel fabricado por la industria formal, constituye un incentivo para que se mantenga dicha actividad ilícita.

El problema se acrecienta aún más cuando determinados productos importados soportan una carga impositiva muy por encima del promedio, como es el caso de cigarrillos (688,1%), licores y bebidas (62,9%), vehículos de transporte particular (28,8%), vestuarios y otras confecciones textiles (23,1%) y calzados (22,5%);

³⁰ Por la reducción unilateral de las tasas arancelarias y la firma de múltiples acuerdos de libre comercio, que involucran un programa de desgravación arancelaria.

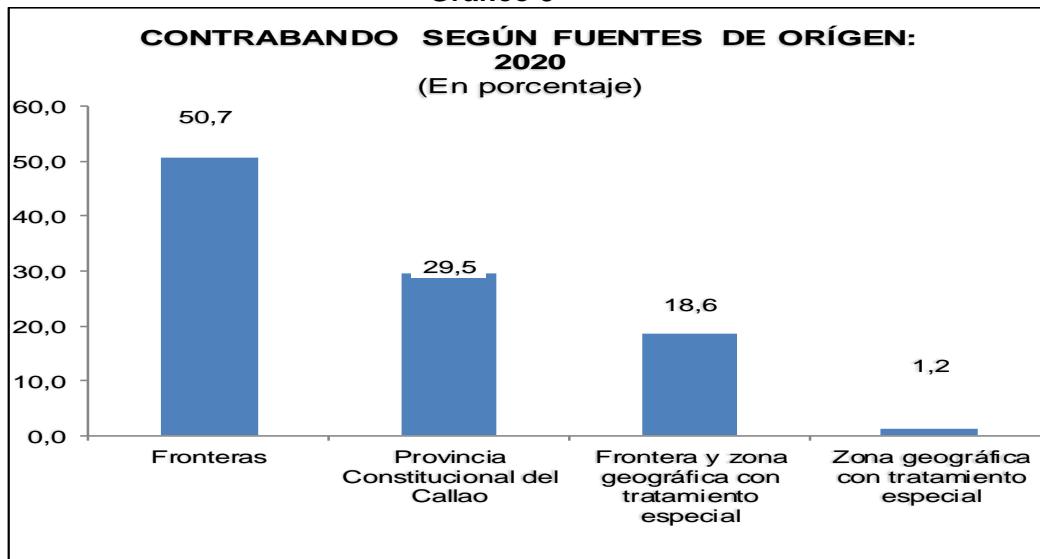
³¹ Que no es igual a la tasa nominal del IGV debido a que, en el caso de las importaciones, la base imponible de este tributo es el valor de las importaciones más el arancel y el impuesto selectivo al consumo (ISC).

siendo estas las actividades más afectadas por el contrabando. Asimismo, las industrias del sector textil y calzado, además de lidiar con el contrabando, tienen el problema del dumping.

Por su parte, el impacto fiscal del contrabando³² para el año 2020 se cuantifica en US\$ 111 millones, inferior en 7,5% respecto del año previo. De ese monto, US\$ 95 millones corresponde al IGV, US\$ 12 millones al ISC y los restantes US\$ 4 millones al arancel.

A continuación, se presenta el comportamiento del contrabando según componentes de las fuentes de origen:

Gráfico 5



- a. El contrabando ingresado por Puno en el 2020 se estima en US\$ 232 millones, siendo la principal fuente de origen de este tipo de fraude aduanero a nivel nacional, con una participación de 41,0% del total.

En términos relativos, el contrabando por Puno se contrajo 3,9% en comparación con el año previo, lo que se explicaría por:

- Menores ventas de la Zona Franca de Iquique (ZOFRI) a Bolivia³³, que pasaron de US\$ 407 millones en 2019 a US\$ 395 millones en 2020. No todas las mercancías con destino a este país quedan allí, parte de ellas terminan arribando al territorio peruano por Puno.
- El cierre de paso fronterizo con Bolivia habría afectado el desarrollo del contrabando por el sur de Puno. Precisamente en dicha zona, el gobierno ha desplegado a efectivos militares y policiales para efectuar labores de control migratorio, lo que trajo consigo un mayor riesgo de ser detectado al trasladar

³² Resulta de multiplicar el monto estimado del contrabando por la respectiva tasa efectiva del arancel e impuestos que gravan a las mercancías importadas.

³³ Este país es utilizado, en muchos casos, como zona de tránsito. Al momento de revisar las mercancías incautadas en Puno, se han encontrado mercancías originarias de la ZOFRI y que registran a Bolivia como destino.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFÉ DE DIVISIÓN
07/06/2021 14:41:33

mercancías ilícitas. Este mayor control en pasos habilitados fronterizos limitó el ingreso de productos ilegales al país.

En contraste, por la zona norte de Puno, el cierre de fronteras no habría tenido mayor impacto, dado que el contrabando ingresa por pasos no habilitados, donde no se ha contemplado el arribo de las fuerzas del orden. Por estas rutas, es difícil controlar el tránsito de mercancías ilegales, al no disponer de intercambio de información con áreas de inteligencia de la policía, marina, ejército y otros entes que ayuden a reprimir el contrabando.

- Menores operativos de control. En medio de un escenario de pandemia, las acciones del grupo operativo de la Intendencia de Aduana de Puno fueron ejecutadas en forma conjunta con la Policía Nacional del Perú basado netamente en trabajos de inteligencia para evitar la exposición del personal al contagio³⁴.

En cuanto a los lugares donde se expenden mercancías de contrabando, destacan los mercados Túpac Amaru y San José en Juliaca, Bellavista en Puno, así como en las ferias en Ilave y Puno.

- a. Despues de Puno, la Provincia Constitucional del Callao es la segunda fuente de origen del contrabando con un estimado de US\$ 167 millones. A nivel desagregado, US\$ 88 millones es atribuible al que ingresa por la jurisdicción de la Intendencia de Aduana Marítima y US\$ 78 millones por la jurisdicción de la Intendencia de Aduana Aérea y Postal.

En 2020, el contrabando disminuyó 4,9%, comportamiento negativo que no se observaba desde el 2009. Asimismo, a partir del 2013, año en que desplaza del segundo lugar a Tacna, este tipo de fraude por la Provincia Constitucional del Callao incrementó su participación a nivel nacional de 21,7% a 29,5% en 2020.

Ante el aumento en la demanda de productos vinculados a la prevención de contagios y tratamiento del COVID-19³⁵, los contrabandistas han adaptado su oferta, ingresando dichos productos sorteando los controles aduaneros existentes en la Provincia Constitucional del Callao. Prueba de ello, es que el 94,1% de las incautaciones de mercancías vinculadas a la prevención de contagios y tratamiento del COVID-19 registrada a nivel nacional, se dio en la Provincia Constitucional del Callao.

- b. Se estima en US\$ 105 millones el contrabando que ingresa al país por Tacna, monto que registra una participación de 18,6% del total y una caída de 9,0% respecto del año previo.

De ese monto, US\$ 41 millones ingresan por la zona Alto Andina del Tripartito y Laguna Blanca; US\$ 41 millones se trasladan desde la Zona Comercial de Tacna (ZCT) hacia el resto del territorio nacional sin ser declaradas en los diferentes puestos de control; y US\$ 23 millones lo hacen por el mismo Centro

³⁴ Informe N° 000007-2021-SUNAT/322100 “Diagnóstico de las Divisiones de Control Operativo a Nivel Nacional” de fecha 11FEB2021.

³⁵ A nivel de detalle, destaca en primer lugar los termómetros infrarrojos, seguido de concentradores de oxígeno, reguladores de oxígeno y mascarillas de protección.

de Atención en Frontera Santa Rosa³⁶ (CAFSR), así como bordeando el citado complejo fronterizo.

El confinamiento y el cierre de fronteras, medidas para frenar la expansión del COVID-19, se reflejaron principalmente en:

- Menor demanda de mercancías por parte de los usuarios de la ZCT. En 2020, las ventas de mercancías desde ZOFRATACNA a la ZCT disminuyeron 23,6%.
- Reducción del número de turistas nacionales que hicieron sus compras en la ZCT, de 49 875 en 2019 a 23 080 en 2020³⁷.
- Descenso en el ingreso de turistas chilenos de 1 579 366 en 2019 a 395 557 en 2020.
- Mayor control policial y militar en pasos habilitados de frontera. En contraste, por pasos no habilitados existe un escaso control, caso de las mercancías que arriban por la zona Alto Andina de Tripartito y Laguna Blanca, lo que favorece la actividad del contrabando.



d. La frontera norte es la cuarta fuente de origen del contrabando en el país con un estimado de US\$ 55 millones. Dicha actividad ilícita se contrajo 11,6% en 2020, debido en gran parte a un:

- Descenso en la demanda de combustibles en Tumbes y Piura, reflejo de la inmovilización social y menor actividad económica. Según estadísticas publicadas por Osinergmin, la demanda de combustibles en las citadas regiones se contrajo 6,3%.
- Retroceso en el precio de combustibles, asociado a una disminución en: i) la cotización del petróleo en el mercado internacional de 57 US\$/bar en 2019 a 39 US\$/bar en 2020; y, ii) el monto de subsidios otorgados al diesel, gasolinas y gas, de US\$ 2 124 millones en 2019 a US\$ 1 957 millones en 2020³⁸.
- Mayor control policial y militar en los lugares habilitados de frontera para evitar la propagación del coronavirus. Asimismo, el Gobierno también desplegó a las fuerzas del orden en los pasos no habilitados de frontera para controlar la inmigración ilegal.

³⁶ Antes del inicio de la pandemia, ingresaban mercancías de contrabando a través de los buses de pasajeros; sin embargo, desde mediados de marzo del 2020, lo hacen por medio de camiones de carga, debido a la suspensión (medida que aún se mantiene) en el ingreso o salida de personas por la frontera con Chile. Una vez cumplido con el flujo de control y haber obtenido los permisos por parte de Migraciones y SENASA, los camiones pasan al patio de importaciones del CAFSR para ser sometidas a revisión. En este proceso, se detectan mercancías de procedencia ilegal debajo del asiento del copiloto, compartimiento detrás de los asientos, en el suelo de la cabina entre los asientos del piloto y copiloto.

³⁷ Según información de las Declaraciones Juradas registradas en los Puestos de Control Terminal Terrestre y Aeropuerto para el 2020.

³⁸ Según información de Petroecuador.

En contraste, a pesar del mayor control en los pasos habilitados fronterizos, se ha observado cierto repunte en la modalidad de contrabando “hormiga”, ante un aumento en la informalidad como consecuencia de la pandemia. Asimismo, resultado de las acciones de control, se ha detectado un mayor número de vehículos de transporte de carga internacional por carretera con tanques modificados que incrementan su capacidad de combustible, con fines posteriores de venta ilegal en territorio peruano.

- e. Finalmente, se ubica el contrabando por la zona de aplicación del PECO, que abarca a los territorios de Loreto, San Martín y Ucayali. La naturaleza de este tipo de fraude aduanero es diferente al que ocurre en otras zonas, al componerse principalmente de productos de menor cuantía.

Se estima en US\$ 7 millones el contrabando en 2020, monto equivalente al 1% del total a nivel nacional. Se registra una caída de 13,5% con respecto al año anterior, por la eliminación de la exoneración del IGV a un grupo de bienes importados que se destinan al consumo en la Amazonía³⁹. Ello, debido a que el principal beneficio de los contrabandistas se vincula con la posibilidad de evasión del IGV a las importaciones⁴⁰.

4. SUNAT Y LA LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO

El “Plan Nacional de Gestión y Control Aduanero 2020” (PNGCA 2020), elaborado por la Intendencia Nacional de Control Aduanero (INCA), es un instrumento de gestión operativa de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas (SNA) que contiene entre otros aspectos, las estrategias y lineamientos orientados a fortalecer los mecanismos de lucha contra el contrabando.

4.1. Lineamientos operativos en la lucha contra el contrabando

En cuanto a los principales lineamientos operativos generales en la lucha contra el contrabando, delitos conexos y tráfico ilícito de mercancías, el PNGCA 2020 contempló la incorporación de aspectos, como el desarrollo de acciones orientadas al cambio de comportamiento de personas y operadores de comercio exterior que incurren en este ilícito aduanero. Asimismo, el control preventivo en zona primaria orientado, principalmente, a la detección de mercancías no declaradas y/o no manifestadas, priorizando el análisis previo a la llegada de la carga al país.

El PNGCA 2020 también señaló los siguientes lineamientos operativos específicos de control, contrabando y delitos conexos y tráfico ilícito de mercancías (TIM):

- Las unidades de organización de la SNA competentes deben efectuar la programación de acciones de control extraordinarios (ACE) en base al análisis de información, labores de investigación e inteligencia.

³⁹ La Ley N° 30896 deja sin efecto a partir del 01ENE2020 la exoneración del IGV a la importación de bienes que se destinan al consumo de la Amazonía a que se refiere la tercera disposición complementaria de la Ley N° 27037, “Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía”, con excepción de las subpartidas arancelarias de los capítulos 84, 85 y 87 del Arancel de Aduanas cuya exoneración se ampliará hasta el 31DIC2029.

⁴⁰ En lo que respecta al arancel, el 93% de las mercancías que se acogieron al PECO en 2020 ingresaron al país libres con tasa arancelaria de 0%.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISIÓN
07/06/2021 14:41:33

- Ejecutar ACE en zona primaria y zona secundaria, priorizando acciones de control vinculadas a las modalidades de contrabando:
 - Zona Primaria: Mercancía no declarada, no manifestada y sujetas a canal verde, previo análisis de información y/o generación de riesgo por el personal designado a nivel nacional, priorizando el análisis de información anticipada.
 - Zona Secundaria: Operativos especiales con análisis previo (inteligencia e investigaciones) y plan de operaciones a ejecutar, resguardando la seguridad del personal y transparencia de la ejecución.
- Procurar la identificación de los responsables de los delitos aduaneros, TIM y delitos conexos, con el fin de poder imponer sanciones administrativas y/o denunciarlos a las entidades competentes.
- Realizar ACE respecto al TIM, priorizando tráfico ilícito de especies de flora y fauna en peligro de extinción.
- Promover la cooperación con entidades nacionales e internacionales para la lucha contra los delitos aduaneros y coadyuvar a la lucha contra los delitos conexos vinculados al comercio.
- Mejorar el control aduanero mediante el uso de equipamiento no intrusivo de alta energía que permita la reducción de los tiempos de inspección, así como una mayor efectividad en la lucha contra el contrabando y el TIM, para lo cual los esfuerzos de las unidades responsables se centrarán en cumplir con los hitos previstos para el año en curso.

4.2. Resultados

Como parte de la política de prevención y represión del contrabando el valor CIF de las mercancías incautadas ascendió a US\$ 26 millones en 2020, monto inferior en 34,7% respecto del año anterior.

Cuadro 4
MONTOS INCAUTADOS: 2019 - 2020
 (En millones de US\$)

| | 2019 | 2020 | Var (%) |
|--------------|------|------|---------|
| TOTAL | 40 | 26 | -34,7 |

Fuente: Gerencia de Prevención del Contrabando

Esto se explica, en parte, por la reducción de los operativos de la SUNAT, a su vez afectada por la inmovilización social obligatoria. Adicionalmente, cuando dicha medida se fue flexibilizando, se enfrentó un descenso en la capacidad operativa de efectuar acciones de control, dada la condición de personal vulnerable de un grupo de oficiales de Aduanas.



MARCOS CESAR
 GARCIA SOLIS
 JEFE DE DIVISIÓN
 07/06/2021 14:41:33

De otro lado, se debe indicar que en vista de las dificultades y oportunidades que presenta la pandemia, los productos relacionados con la prevención de contagio y tratamiento del COVID-19 destacan entre los más incautados durante el 2020

Adicionalmente, también sobresalen las prendas de vestir, calzados, alimentos, celulares y sus accesorios, motores para vehículos, cigarrillos, artículos de prendería, licores y calcetines, productos que más se incautaban antes de la pandemia.

III. CONCLUSIONES

1. La SUNAT estima en US\$ 565 millones el nivel del contrabando en el Perú para el 2020, lo que representa una caída de 6,1% respecto al año previo. Este resultado estaría asociado al cierre de fronteras, inmovilización social obligatoria y menor actividad económica por causa de la pandemia

El contrabando registra una caída generalizada en todas sus fuentes de origen en el 2020. El mayor retroceso se observa en la zona geográfica con tratamiento especial, por la aplicación del PECO (-13,5%); seguido del que ingresa directamente por la frontera y que a su vez goza de beneficios por ser una zona geográfica con tratamiento especial (-9,0%), a través de la frontera (-5,5%) y por la Provincia Constitucional del Callao (-4,9%).

2. El desarrollo de esta actividad generó una pérdida en la recaudación de US\$ 111 millones en el 2020 (respecto del 2019, cayó 7,5%). Asimismo, mantiene una baja participación respecto de las importaciones (1,6%).
3. Según componentes de las fuentes de origen:

- a. El 41,0% del contrabando ingresó por Puno, disminuyendo 3,9% en el 2020. Esto se explicaría por: i) menores ventas de ZOFRI a Bolivia (-2,9%), de las cuales parte de estas mercancías no llegan a su destino y terminan ingresando de manera ilegal al territorio peruano; y, ii) el cierre de frontera, que habría afectado particularmente el ingreso ilegal de mercancías por la zona sur de Puno, dado el despliegue de militares y policías en los pasos habilitados fronterizos.
- b. En segundo lugar, se ubica el contrabando por la Provincia Constitucional del Callao, con un monto estimado global de US\$ 167 millones y una participación de 29,5% del total. En el 2020, el contrabando por esta fuente de origen se redujo 4,9%, comportamiento negativo que no se observaba desde el 2009.
- c. El contrabando por Tacna disminuyó 9,0% en el 2020. El confinamiento y el cierre de fronteras habrían influido en el desarrollo de esta actividad ilícita, reflejado en menores ventas de la ZOFRATACNA a la ZCT, así como en la reducción del número de turistas nacionales que hicieron sus compras en la ZCT y arribo de turistas chilenos.
- d. En la frontera norte, donde el contrabando es de naturaleza distinta a la del sur del país, se estima un monto de US\$ 55 millones, monto que registra una caída de 11,6% en 2020. Esto se debería a un retroceso en la demanda y precio de



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISIÓN
07/06/2021 14:41:33

combustibles, y mayor control por parte de las fuerzas del orden en los pasos habilitados y pasos no habilitados fronterizos.

- e. Finalmente, el contrabando por la zona de aplicación del PECO se redujo 13,5% en 2020, asociado a la eliminación de la exoneración del IGV a un grupo de bienes importados que se destinan al consumo de la Amazonía.
4. Como parte de la política de prevención y represión del contrabando por parte de la SUNAT, el valor CIF de las mercancías incautadas ascendió a US\$ 26 millones, registrando un descenso de 34,7% en 2020. El aislamiento social obligatorio, entre otros factores, trajo consigo la reducción de los operativos de la SUNAT.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISIÓN
07/06/2021 14:41:33



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISION
07/06/2021 14:41:33

ANEXOS

Anexo 1
ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO EN PERÚ
2004-2020
(En millones de US\$)

| FUENTES | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | MONTO PART. (%) | | 2020 | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------------|---------------|-------|--|
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Var(%) | 2020/2019 (%) | | |
| TOTAL CONTRABANDO (V) = (I)+(II)+(III)+(IV) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| I. Frontera | 129 | 172 | 188 | 196 | 227 | 276 | 315 | 299 | 324 | 319 | 300 | 309 | 311 | 313 | 311 | 306 | 303 | 286 | 51 | -5,5 | | |
| Puno | 106 | 136 | 147 | 158 | 186 | 213 | 235 | 233 | 247 | 248 | 236 | 241 | 245 | 245 | 251 | 247 | 243 | 241 | 232 | 41 | -3,9 | |
| None (Tumbes y Piura) | 23 | 36 | 41 | 39 | 41 | 63 | 80 | 66 | 77 | 71 | 64 | 68 | 66 | 65 | 62 | 64 | 63 | 62 | 55 | 10 | -11,6 | |
| II. Frontera y zona con tratamiento preferencial | 102 | 90 | 90 | 96 | 109 | 126 | 136 | 129 | 120 | 143 | 138 | 123 | 117 | 111 | 108 | 108 | 111 | 115 | 105 | 19 | -9,0 | |
| Tacna | 102 | 90 | 96 | 109 | 126 | 136 | 129 | 120 | 143 | 138 | 123 | 117 | 111 | 108 | 108 | 111 | 115 | 105 | 19 | -9,0 | | |
| III. Zona con tratamiento preferencial | 26 | 23 | 27 | 42 | 44 | 33 | 20 | 13 | 12 | 11 | 10 | 11 | 12 | 9 | 7 | 9 | 10 | 8 | 7 | 1 | -13,5 | |
| PEO | 26 | 23 | 27 | 42 | 44 | 33 | 20 | 13 | 12 | 11 | 10 | 11 | 12 | 9 | 7 | 9 | 10 | 8 | 7 | 1 | -13,5 | |
| IV. Callao | 43 | 36 | 37 | 39 | 27 | 56 | 55 | 48 | 53 | 68 | 115 | 121 | 131 | 138 | 145 | 155 | 166 | 175 | 167 | 30 | -4,9 | |
| Aduana Marítima | - | - | 20 | 22 | 17 | 28 | 34 | 31 | 30 | 40 | 65 | 68 | 74 | 78 | 81 | 86 | 90 | 94 | 88 | 16 | -5,9 | |
| Aduana Aérea | 43 | 36 | 17 | 18 | 10 | 28 | 21 | 17 | 23 | 28 | 50 | 53 | 57 | 60 | 64 | 69 | 76 | 81 | 78 | 14 | -3,8 | |
| Contrabando / Importaciones (%) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 4,5 | 3,8 | 3,5 | 3,1 | 2,8 | 2,5 | 1,7 | | | | | | | | | | | | | | | |

Fuente: SUNAT

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPEE

Anexo 2 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 (2021). “*Memoria 2020*”. 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.

Cifuentes, María (2017). “*El contrabando como problema de seguridad nacional. Uso de la norma BASC y recomendaciones de la OCDE*”. Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos. Ensayo de Grado.

Chavarría, Cindy y Carlos Casquero (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 efectiva: 1980-2005*”. Consorcio de Investigación ACDI-IDCR 2007. Lima, noviembre.

Galbraith, John y Murray Kaiserman. 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 Brad Mc Bride (1996). “*Smuggling in Emerging Markets: Global Implications*”. The Columbia Journal of World Business Winter; pp 40-54.

Joossens, Luk, Frank Chaloupka, David Merriman y Ayda Yurekli A (2000). “*Issues in Smuggling of Tobacco Products*”, pp. 393-406. In *Tobacco control in developing countries*, London, Oxford University Press.

Landin, Karen (2015). “*Análisis del Fenómeno del Contrabando y su Impacto en la Zona Fronteriza Nacional de El Oro*”. Universidad Técnica de Machala. Trabajo práctico del examen complejivo previo a la obtención del título de Ingeniería en Comercio Internacional. Machala, octubre.

Mendoza, Miguel (2014). “*Panorama preliminar de los subsidios y los impuestos a las gasolinas y diésel 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 de Energía y Minas. “*Informes Estadísticos mensuales de Refinación – Producción de Hidrocarburos, 2020*”.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISIÓN
07/06/2021 14:41:33

http://www.minem.gob.pe/_estadistica.php?idSector=5&idEstadistica=12792

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas. “*Reportes mensuales de la Demanda Nacional de Combustibles Líquidos por Departamentos, 2020*”. http://www.osinerqmin.gob.pe/empresas/hidrocarburos/Paginas/SCOP-DOCS/scop_docs.htm.

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

SUNAT (2020). “*Estimación del Contrabando en el Perú durante el 2019*”. Lima, junio.

Universidad Católica del Táchira (2017). “*Impactos económicos, sociales y culturales del contrabando en el Estado Táchira según la percepción de sus habitantes*”. Documentos 7. San Cristóbal, febrero.

Vera, Luis (2016). “*Implementación de medidas en la prevención, investigación y represión del contrabando en el Perú, durante 2012-2015*”. Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno con mención en Gestión Pública y Finanzas Públicas. Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado de Gobierno y Políticas Públicas. Lima.

Zona Franca de Iquique (2021). “*Memoria Anual 2020*”. Iquique, abril.

