

# **ESTIMACIÓN DEL NIVEL DE CONTRABANDO EN EL PERÚ 2021**

## **INFORME N.º 000037-2022-SUNAT/1V3000**

**ASUNTO** : Estimación del nivel del contrabando en el Perú en el año 2021

**LUGAR** : Lima, 23 de junio de 2022

---

### **I. MATERIA**

El presente documento describe, de manera general, la metodología empleada para estimar el nivel del contrabando en el Perú en el año 2021. Asimismo, se muestran los resultados de dicha estimación global entre los años 2004 al 2021.

### **II. ANTECEDENTE**

Mediante el Oficio N° 0035-2022-EF/61.01 de fecha 20MAY2022<sup>1</sup>, el Director General de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Sr. Marco Camacho Sandoval, solicitó a la SUNAT información necesaria para la elaboración de la evaluación del Sistema Tributario a que se refiere el artículo 14° del Decreto Legislativo N° 1276 que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero<sup>2</sup>. Esta información comprende un informe sobre el nivel de contrabando en el Perú.

---

<sup>1</sup> Recibido en fecha 20MAY2022.

<sup>2</sup> Artículo 14°: "Evaluación del Sistema Tributario. El Poder Ejecutivo, conjuntamente con los proyectos de ley anual de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero del sector público, remite al Congreso de la República una evaluación sobre el sistema tributario que debe contener, como mínimo, un estudio sobre el rendimiento de cada tributo, la cuantificación y significación fiscal de los gastos tributarios, la evasión y la elusión tributaria y el contrabando, así como las propuestas de ley que sean necesarias para su perfeccionamiento y un plan de trabajo de los entes encargados de recaudar impuestos orientados a mejorar la recaudación. Esta evaluación se publica en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas."



### III. ANÁLISIS

#### 1. ASPECTOS GENERALES DEL CONTRABANDO<sup>3</sup>

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.

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 aduanero<sup>4</sup>.

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)<sup>5</sup>.

##### 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.

<sup>3</sup> Desde el punto de vista etimológico, la palabra contrabando tiene su origen en la unión de dos voces: contra, que alude 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> El autor 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.



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  $\tau$ . 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,  $m$ .

- 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,  $\tau$ , 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)<sup>6</sup>.

Un estudio elaborado por Joossens, Chaloupka, 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 subterránea<sup>7</sup> debido a que los productos que son ingresados de modo ilegal al país probablemente terminen siendo comercializados en diversos

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Según Schneider y Enste (2002), la economía subterránea comprende toda actividad económica, que en general, estaría sujeta a impuestos si fuera declarada a las autoridades tributarias.



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.

## 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 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<sup>8</sup> indican que el contrabando tiende a aumentar en paralelo con el grado de corrupción de un país. 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 cultura de informalidad. Algunos segmentos de la población consideran que no están cometiendo ninguna falta al

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, Merriman (2005).



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 *et al.* (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. Ello hace difícil un control eficaz del paso de vehículos, personas y mercancías, que ingresan al país sin pasar por controles aduaneros.

El contrabando tiene diversas formas de llevarse a cabo, utilizando todo tipo de transporte, sea marítimo, aéreo, terrestre, fluvial o lacustre. Desde el punto de vista operativo, en el Cuadro 1 se presentan las modalidades de contrabando que han sido identificadas:

**Cuadro 1  
MODALIDADES DE CONTRABANDO DESDE EL PUNTO DE VISTA OPERATIVO**

MODALIDADES	DESCRIPCIÓN
a. Hormiga	Personas que transportan pequeñas cantidades de mercancías a través de centros poblados fronterizos.
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 como supuestos "turistas nacionales" dispuestos a utilizar indebidamente la franquicia de una zona franca.

Fuente y elaboración: Los cuadros y gráficos contenidos en el presente 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 en contrario.



### **1.3. Contrabando**

El 26MAR2022, se publicó el Decreto Legislativo N° 1542, mediante el cual se modificaron ciertas disposiciones contenidas en la Ley de Delitos Aduaneros, aprobada por la Ley N° 28008.

Con el Decreto Legislativo N° 1542 se regula el tipo penal de contrabando, indicando expresa y taxativamente los supuestos en los cuales se tipifica dicho delito. Al respecto, modifica el artículo 1 de la Ley N° 28008 señalando que: *“Comete delito de contrabando y es reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años y con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa, siempre que el valor de las mercancías sea superior a cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias, el que:*

- a. *Interna mercancías del extranjero al territorio nacional sustrayendo, eludiendo o burlando el control aduanero.*
- b. *Extrae mercancías del territorio nacional sustrayendo, eludiendo o burlando el control aduanero.*
- c. *No presenta las mercancías para la verificación, reconocimiento físico u otra acción de control aduanero dentro del proceso de despacho aduanero. La acción de ocultar o sustraer la mercancía al control aduanero equivale a la no presentación.*
- d. *Extrae, consume, dispone o utiliza las mercancías que se encuentran en la zona primaria delimitada por la Ley General de Aduanas, sin que la Administración Aduanera haya otorgado el levante o autorizado el retiro, según corresponda.*
- e. *Consume, almacena, dispone o utiliza las mercancías durante el traslado, autorizado por la Administración Aduanera, de una zona primaria a otra, para su reconocimiento físico u otra acción de control aduanero, sin el pago previo de los tributos o gravámenes.*
- f. *Interna mercancías de una zona franca, zona de tratamiento aduanero especial o zona de tributación especial y sujeta a un régimen especial arancelario hacia el resto del territorio nacional sin contar con la autorización de la Administración Aduanera, el pago previo de los tributos diferenciales o sin el cumplimiento de otros requisitos de ley.*
- g. *Conduce en cualquier medio de transporte, hace circular, embarca, desembarca o transborda mercancías dentro del territorio nacional, sin que hayan sido sometidas al control aduanero”.*

### **1.4. Defraudación de Rentas de Aduana**

El presente informe solo aborda la estimación del contrabando, según lo tipificado en la Ley N° 28008 y sus modificatorias. No obstante, consideramos conveniente hacer una breve descripción de la defraudación de rentas de aduana.



*El artículo 4 de la Ley Nº 28008 fue modificado por el Decreto Legislativo Nº 1542, y establece lo siguiente:*

*Comete delito de defraudación de rentas de aduana y es reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años y con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa, el que, mediante trámite aduanero, valiéndose de artificio, engaño, astucia u otra forma fraudulenta:*

- a. *Deja de pagar en todo o en parte los tributos, recargos o cualquier otro importe a consecuencia de la utilización de documentación o información falsa, adulterada, indebida o incompleta, con relación al valor, calidad, cantidad, peso, especie, antigüedad, estado, origen, marca, código, serie, modelo, rotulado, etiquetado, u otra información de las mercancías, así como de la indebida asignación de la subpartida nacional.*
- b. *Obtiene o aprovecha ilícitamente una exoneración, inafectación, incentivo, devolución, beneficio tributario, beneficio aduanero u otro beneficio de cualquier índole indebidamente obtenido como consecuencia de la:*
  - i) *Utilización de documentación o información falsa, adulterada, indebida o incompleta.*
  - ii) *Simulación o parcial de una operación de comercio exterior.*
  - iii) *Sobrevaloración o subvaluación de las mercancías.*
  - iv) *Alteración de la cantidad, descripción, marca, código, serie, rotulado o etiquetado de las mercancías.*
  - v) *Indebida asignación de la subpartida nacional o indebida declaración del origen de las mercancías.*
  - vi) *Utilización o disposición indebida de las mercancías que ingresaron con inafectación, exoneración o suspensión del pago de tributos, destinándola a una finalidad distinta a la señalada por la normativa nacional.*
- c. *Consume, almacena, utiliza, sustrae o dispone de las mercancías en tránsito, transbordo, reembarque o durante su traslado a una zona franca, zona de tratamiento aduanero especial o zona de tributación especial, incumpliendo la legislación nacional.*

*El delito de defraudación de rentas de aduana se configura cuando el monto de los tributos, recargos o cualquier otro importe no cancelados, o de la exoneración, inafectación, incentivo, devolución, beneficio tributario, beneficio aduanero u otro beneficio de cualquier índole indebidamente obtenido, en provecho propio o de terceros, sea superior a una (1) Unidad Impositiva Tributaria. Se entiende por recargos a los conceptos comprendidos en la definición prevista en el artículo 2 de la Ley General de Aduanas”.*



A diferencia del contrabando<sup>9</sup>, 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 esta 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 sub conteo.

- 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 sub conteo 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

A continuación, se revisan los principales aspectos del entorno macroeconómico y social bajo el cual se ha desarrollado el contrabando durante el año 2021.

### 2.1. Producción nacional

Según el Banco Central de Reserva del Perú (2022), la actividad económica se incrementó 13,3% en el año 2021, luego de la caída de 11,0% registrada en el año previo.

<sup>9</sup> Una de las características que presenta este fenómeno es que se trata de una actividad ilícita compleja que tiene su inicio en la frontera, pero que luego se expande en el territorio nacional de diversas formas y comprende la participación de diversos tipos de actores.



**Cuadro 2**  
**PBI POR SECTORES ECONÓMICOS 2019-2021**  
(Variación porcentual real)

SECTORES ECONÓMICOS	2019	2020	2021
<b>PBI</b>	<b>2,2</b>	<b>-11,0</b>	<b>13,3</b>
<b>PBI primario</b>	<b>0,9</b>	<b>7,6</b>	<b>5,4</b>
Agropecuario <sup>1/</sup>	3,5	1,0	3,8
Pesca	-17,2	4,2	2,8
Minería metálica	-0,8	-13,8	9,7
Hidrocarburos	4,6	-11,0	-4,6
Manufactura	-8,5	-2,0	1,9
<b>PBI no primario</b>	<b>3,2</b>	<b>-11,9</b>	<b>15,6</b>
Manufactura no primaria <sup>1/</sup>	1,1	-16,4	24,6
Electricidad y agua	3,9	-6,1	8,5
Construcción	1,4	-13,3	34,5
Comercio <sup>1/</sup>	3,0	-16,0	17,8
Servicios	3,8	-10,3	11,8

<sup>1/</sup> Sectores que podrían verse afectados por la actividad del contrabando.

Fuente: BCRP

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPEE

Como se puede observar en el Cuadro 2, la actividad no primaria (15,6%) creció más que la producción primaria (5,4%).

Respecto a los sectores económicos potencialmente sensibles al contrabando<sup>10</sup>, los rubros de manufactura no primaria (24,6%), en particular, los ligados al consumo interno, comercio (17,8%) y agropecuario (3,8%), registraron un comportamiento positivo en el año 2021.

## 2.2. Consumo privado

El consumo privado creció 11,7% durante el año 2021, debido a la recuperación del empleo formal privado y de la masa salarial formal, así como por el mayor acceso a bienes y servicios (BCRP, 2022). Asimismo, el consumo privado presentó un mayor dinamismo respecto del consumo público (10,6%).

<sup>10</sup> 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.



En línea con el comportamiento del consumo, la demanda interna registró un crecimiento de 14,4%. Todos los indicadores de la demanda interna se recuperaron respecto del año 2020.

### 2.3. Inversión

La inversión privada se expandió 37,4%. Este resultado se explica en parte por el reinicio de inversiones, que se habían postergado en el año 2020. Asimismo, la inversión pública creció 24,9%.

Por su parte, el indicador “inversión bruta fija privada como porcentaje del PBI” aumentó de 16,8% en el año 2020 a 20,5% en el año 2021.

En este contexto, se debe señalar que en todo país -pero particularmente en las economías en vías de desarrollo- la existencia de infraestructura adecuada resulta crucial para: 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. Sin embargo, según información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el empleo a nivel nacional aumentó 14,9% durante el año 2021, revertiéndose la caída registrada en año 2020 por la pandemia<sup>11</sup>.

De acuerdo con la información de la Planilla Electrónica de la SUNAT<sup>12</sup>, el número de puestos de trabajo formales a nivel nacional aumentó de 5,1 millones en el año 2020 a 5,3 millones en el año 2021. Por ámbito geográfico, el crecimiento fue mayor en el resto del país (5,5%) en comparación con Lima (2,7%).

### 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

<sup>11</sup> A nivel de sectores productivos, el empleo creció más en el sector construcción (32,7%) durante el 2021.

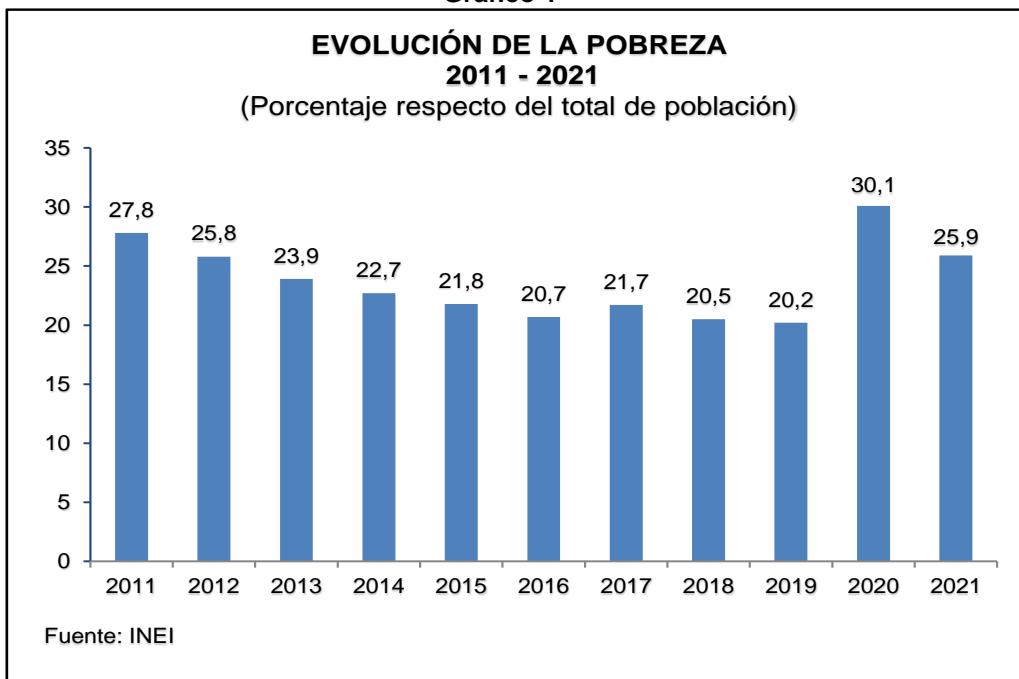
<sup>12</sup> Es el documento llevado a través de medios electrónicos desarrollado por la SUNAT que recoge información mensual sobre puestos de trabajo y remuneraciones del universo de las empresas formales e instituciones públicas y privadas.



mismos que en algunos casos pueden ofrecer financiamiento para la compra de los bienes o garantías respecto de su calidad.

Según el INEI (2022), la pobreza monetaria afectó al 25,9% de la población del país en año 2021, nivel menor en 4,2 puntos porcentuales al compararlo con el año 2020 (30,1%). Sin embargo, la cifra de pobreza en año 2021 aún se encuentra por encima de los niveles registrados en los 8 años previos al año 2020 (ver Gráfico 1).

Gráfico 1



Al revisar las cifras de pobreza según grupos de departamentos (INEI, 2022), se observa que aquellos por donde ingresan principalmente las mercancías de contrabando presentan los siguientes resultados en el año 2021:

- Puno, se ubica en el primer grupo de departamentos con más alta incidencia de pobreza en un rango entre 36,7% a 40,9.
- En el segundo grupo con incidencias de pobreza que se sitúan entre 24,0% y 27,1%, se ubican Piura y la Provincia Constitucional del Callao.
- San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali, departamentos también sensibles al contrabando, presentan menores incidencias de pobreza, que se ubican entre 19,0% y 22,8%.

## 2.6. Impacto del COVID-19

En el año 2021, si bien continuaron muchas de las medidas de restricción adoptadas por el gobierno a consecuencia de la emergencia sanitaria



declarada por la COVID-19 (implementación de cuarentenas obligatorias y restricciones de movilidad, entre otras), estas se fueron flexibilizando a lo largo del año. Ello, trajo consigo la recuperación de diversas actividades en el país y favoreció el incremento del contrabando. A lo anterior, se une el avance en el control de la pandemia a través de la vacunación, que está en curso desde el 09FEB2021, que permitió incrementar los aforos de las actividades con restricciones.

En contraste, la restricción al tránsito de personas por pasos habilitados fronterizos continuó vigente durante todo el año 2021, complicando el desarrollo del contrabando<sup>13</sup>.

### 3. ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO<sup>14</sup>

Dada la naturaleza del contrabando, enmarcado dentro del comercio ilícito<sup>15</sup>, su estimación es un proceso complejo, al punto que a la fecha de elaboración del presente informe no se ha tenido acceso a ninguna metodología que goce de consenso y sea aceptada internacionalmente.

A nivel de la bibliografía disponible, no se cuenta con suficientes estudios o estimaciones globales del contrabando a nivel de países<sup>16</sup>. Adicionalmente, el debate sobre cuál es la metodología más adecuada es escaso y los resultados dependen significativamente de la cantidad y calidad de la información disponible y de los determinantes del contrabando propios de cada país.

En lo que respecta al Perú, el contrabando se lleva a cabo en diferentes realidades, y la información disponible es escasa, no es homogénea y tampoco detallada. Esta realidad obliga a que la estimación desarrollada por la SUNAT deba recurrir a diversos métodos, según sea el caso, tales como:

- a. Estimación de inconsistencias respecto del consumo aparente. Con este método, se busca identificar aquella demanda que no es abastecida por la oferta formal. La diferencia entre el consumo observado y el consumo aparente aproximaría la magnitud del contrabando. Este método por lo general es utilizado principalmente para estimar el nivel de contrabando asociado a ciertos productos específicos<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Dicha restricción ha sido eliminada en los primeros meses del 2022: el 01FEB2022 se reanudó el tránsito de personas por la frontera con Bolivia, el 18FEB2022 por la frontera con Ecuador, y el 01MAY2022 por la frontera con Chile.

<sup>14</sup> La estimación del contrabando comprende únicamente el contrabando de ingreso. No hay medición del contrabando de salida.

<sup>15</sup> Además del contrabando mismo, este concepto engloba varias actividades como la defraudación de rentas de aduanas, piratería, corrupción y falsificación, entre otras.

<sup>16</sup> Por el contrario, la mayor parte de la literatura se ha enfocado en estimar el contrabando a nivel de productos, típicamente cigarrillos, bebidas alcohólicas y combustibles.

<sup>17</sup> El método del consumo aparente se utiliza en la estimación de combustibles en la frontera norte del país. Los estimados del consumo de combustibles se obtienen de la información registrada en el



- b. Juicio de experto. Es un método de validación útil para verificar la fiabilidad de una investigación. Escobar y Cuervo (2008)<sup>18</sup> definen el juicio de experto como “una opinión informada de personas con trayectoria en el tema, que son reconocidas por otros como expertos, y que pueden dar información, evidencia, juicios y valoraciones”.

En este informe se consideran como expertos a los oficiales de Aduanas de la SUNAT. Para ser considerado como un experto se toman en cuenta criterios como los siguientes: i) experiencia en el tema, haber participado durante dos o más años en las acciones operativas en la lucha contra el contrabando realizadas en las jurisdicciones de las Intendencias de Aduanas por cuyas jurisdicciones ingresan estas mercancías ilícitas al país, y ii) contar con información sobre la magnitud probable (valor, cantidad) de los productos que ingresan de contrabando.

Este método tiene la desventaja que, en algunos casos, el experto puede mostrarse no muy dispuesto a compartir información. Otra debilidad, como se señala en el estudio de Merriman (2005), es que los resultados pueden no ser objetivos y no pueden replicarse.

- c. El método deductivo-inductivo<sup>19</sup>. Tanto el método inductivo como el deductivo son estrategias de razonamiento lógico. El primero, utiliza premisas particulares para llegar a una conclusión general, en tanto que el deductivo usa principios generales para llegar a una conclusión específica.

En la presente estimación del contrabando, dicho método toma como referencia las incautaciones y mercancías no declaradas. Es utilizado, por ejemplo, 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.

A partir de las mercancías incautadas, se selecciona a las clasificadas como bienes de consumo. Luego, dicho universo, se relaciona con las

---

Sistema de Control de Órdenes de Pedidos (SCOP) del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin). En lo que respecta a la oferta de combustibles en la zona, se tiene que para aproximar la cantidad de gasolina y diésel 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.

<sup>18</sup> Escobar, Jazmine y Cuervo, Angela (2008). *Validez de contenido y juicio de expertos: Una aproximación a su utilización*. En Avances en Medición, 6, 27-36.

<sup>19</sup> Una aproximación a este método puede encontrarse en el Informe “Perjuicio económico que genera el contrabando de azúcar que ingresa de Bolivia”, elaborado por la Asociación Peruana de Productores de Azúcar (2003). Según dicho informe, se destacó en Desaguadero un grupo de técnicos de las empresas azucareras del Perú, quienes permanecieron durante todo el mes de setiembre 2003, levantando la información in situ. Los resultados de este trabajo de campo se incluyen en el presente informe con el propósito de cuantificar la magnitud y el perjuicio económico que genera el contrabando de azúcar de origen boliviano.



importaciones asignadas a canal verde, y se determina un aproximado de las mercancías sensibles al contrabando. En el caso de mercancías no declaradas, a partir de las actas de inmovilización – incautación de mercancías no declaradas se construye el ratio “mercancías no declaradas”.

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 normativos<sup>20</sup> como a la disponibilidad de las estadísticas. Además, estos métodos no son excluyentes y pueden incluso retroalimentarse en la búsqueda del objetivo final, cual es la estimación del contrabando.

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 Industrias<sup>21</sup> (SNI, 2003) con estimados de contrabando para el 2003<sup>22-23</sup>. 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<sup>24</sup>.

Es importante mencionar que la SUNAT realiza anualmente la estimación del contrabando no solo para contar con un indicador referencial del impacto de este delito 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 Tributario<sup>25</sup> y la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual (MMM).

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Según la SNI (2003), 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Se debe mencionar que, en febrero de 2003, el BCRP publicó el Informe “Narcotráfico y Contrabando en el Perú”, elaborado por Nivín y Sifuentes (2003), documento que se limita a presentar las estimaciones de Aduanas y del sector privado (SNI), que estaban disponibles a esa fecha. El aporte del BCRP fue añadir el estimado del contrabando de turismo.

<sup>24</sup> El método que utiliza la GEE para estimar el contrabando por Puno incorpora al azúcar.

<sup>25</sup> Artículo 14º del Decreto Legislativo N° 1276, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23DIC2016.



### **3.1. Origen geográfico del contrabando**

De manera práctica, la SUNAT ha identificado las siguientes cuatro (04) 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 por la frontera norte a través de Tumbes y Piura.
- b. Frontera y zona geográfica nacional de tratamiento especial<sup>26</sup> de 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, que corresponde a la jurisdicción de la Intendencia de Aduana Marítima del Callao, y de la Intendencia de Aduana Aérea y Postal del Callao.



MARCOS CESAR  
GARCIA SOLIS  
JEFE DE DIVISION  
22/06/2022 11:35:23

---

<sup>26</sup> El ingreso de mercancías extranjeras a ZOFRATACNA no está afecto al pago de tributos que gravan la importación. Asimismo, la Ley Nº 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 impuesto general a las ventas, impuesto al patrimonio municipal, impuesto selectivo al consumo, 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**  
**ORIGEN DEL CONTRABANDO EN EL PERÚ**



### 3.2. Resultados

La SUNAT estima en US\$ 591 millones el nivel del contrabando en el Perú para el año 2021<sup>27</sup>, lo que representa un incremento de 4,6% respecto al año previo. Sin embargo, dicho resultado resulta inferior a los niveles mostrados en los años 2018 y 2019, previos a la crisis del COVID-19 (SUNAT, 2021a).

El incremento registrado durante el año 2021, respecto al año 2020, estaría asociado a la recuperación de la demanda interna luego de la flexibilización de las medidas transitorias para mitigar los efectos de la pandemia. El cierre de fronteras para el tránsito de personas que se mantuvo durante todo el año 2021, ralentizó pero no eliminó totalmente el crecimiento de este delito aduanero.

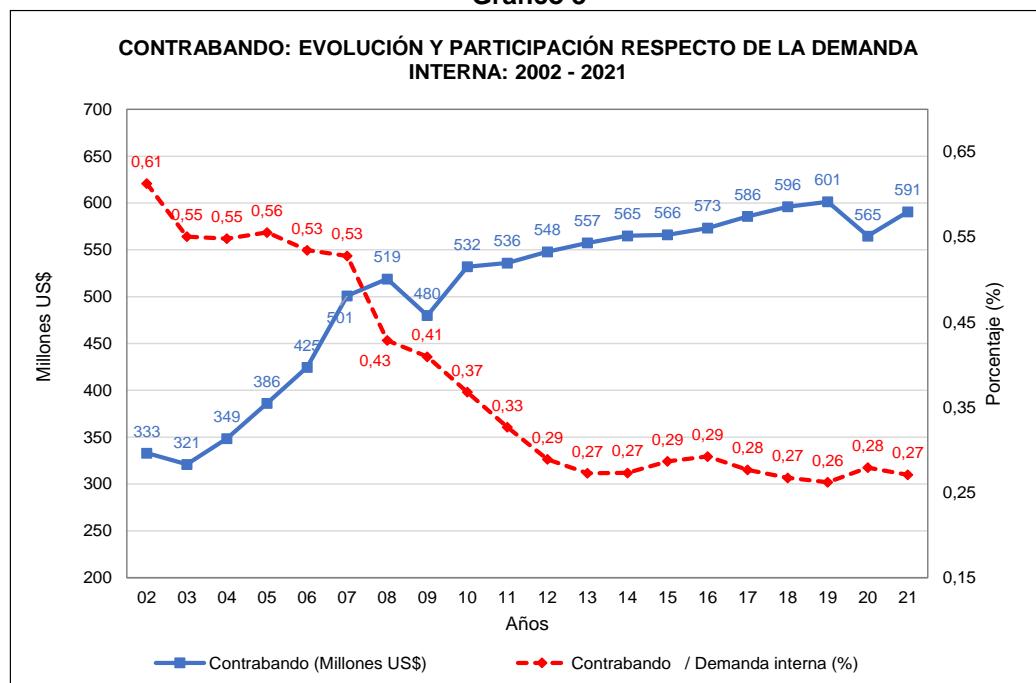
---

<sup>27</sup> Esta estimación incluye al monto de las incautaciones por delito de contrabando registradas a nivel nacional.



En el Gráfico Nº 3, se presenta la evolución anual del contrabando estimado por la SUNAT para el período 2002 - 2021<sup>28</sup>, así como su participación respecto de la demanda interna. En los últimos 10 años, el contrabando: i) registra una tasa de crecimiento promedio anual de 1,0%; y, ii) como porcentaje de la demanda interna no sobrepasa el 0,3%.

**Gráfico 3**



A continuación, se presenta el análisis más en detalle del comportamiento del contrabando según origen geográfico del contrabando:

- a. El contrabando ingresado por Puno en el año 2021 se estima en US\$ 234 millones, lo que representa un incremento de 1,1%; sin embargo, el nivel es aún menor al alcanzado antes de la crisis del COVID-19 (US\$ 241 millones en 2019).

Puno sigue siendo la frontera más vulnerable del país, con el 39,7% del valor de los productos de contrabando que ingresan al Perú. No obstante, su participación a nivel nacional ha ido decreciendo durante los últimos años: en el 2009, concentraba el 48,5% del total.

La evolución del contrabando en el año 2021 se explica, entre otros factores, por el aumento en las ventas de la Zona Franca de Iquique (ZOFRI) a Bolivia de US\$ 395 millones en el año 2020 a US\$ 509 millones en 2021 (ZOFRI, 2022). Como es conocido, Bolivia es utilizada en muchos casos, como zona de tránsito, al punto que al momento de

<sup>28</sup> 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 del método de "juicio de experto" al método de consumo aparente.



revisar las mercancías incautadas en Puno se han encontrado mercancías originarias de la ZOFRI y que registran a Bolivia como destino.

**Cuadro 3**  
**ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO EN EL PERÚ, SEGÚN ORIGEN**  
**GEOGRÁFICO**  
**2012-2021**  
**(En millones de US\$)**

FUENTES	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021			
										MONTO PART.	Var (%)		
	(%)	2021/2020											
TOTAL CONTRABANDO (V) = (I)+(II)+(III)+(IV)		548	557	565	566	573	586	596	601	565	591	100	4,6
I. Frontera		300	309	311	311	313	311	306	303	286	291	49,3	1,6
Puno		236	241	245	245	251	247	243	241	232	234	39,7	1,1
Norte (Tumbes y Piura)		64	68	66	65	62	64	63	62	55	57	9,6	3,6
II. Frontera y zona geográfica con tratamiento especial		123	117	111	108	108	111	115	115	105	112	18,9	6,6
Tacna		123	117	111	108	108	111	115	115	105	112	18,9	6,6
III. Zona geográfica con tratamiento especial		10	11	12	9	7	9	10	8	7	8	1,3	10,1
PECO		10	11	12	9	7	9	10	8	7	8	1,3	10,1
IV. Provincia Constitucional del Callao		115	121	131	138	145	155	166	175	167	180	30,5	8,3
Jurisdicción de la Aduana Marítima		65	68	74	78	81	86	90	94	88	95	16,2	8,1
Jurisdicción de la Aduana Aérea y Postal		50	53	57	60	64	69	76	81	78	85	14,4	8,5

**Nota:**

Contrabando / Importaciones (%)	1,3	1,3	1,3	1,5	1,6	1,5	1,4	1,4	1,6	1,2
---------------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: SUNAT

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPEE

El cierre de frontera con Bolivia a lo largo de todo el año 2021, habría tenido impacto en el contrabando que se desarrolla en la zona de Desaguadero, más no en la zona norte de Puno, debido a que las mercancías ilegales habrían continuado ingresando por pasos fronterizos no habilitados.

Las mercancías de contrabando que provienen en su gran mayoría de la ZOFRI suelen ser bienes manufacturados. Por el contrario, el contrabando de bienes de origen boliviano se concentra en alimentos y combustibles.

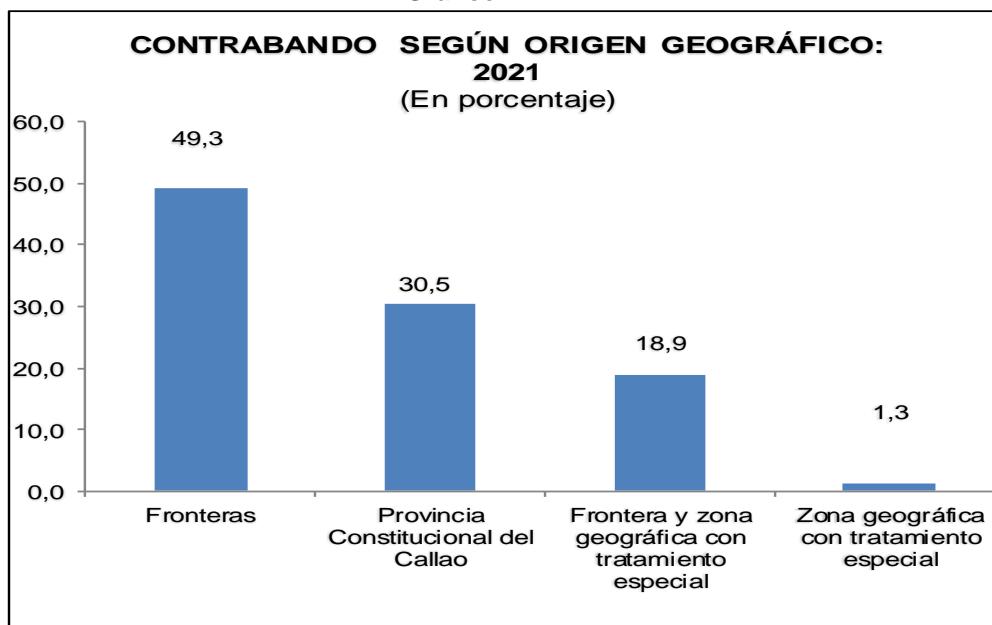
Puno se ubica entre los departamentos con mayores niveles de pobreza en el año 2021, con incidencias en el rango de 36,7% a 40,9% de la población<sup>29</sup>. Ello contribuye a explicar el que esta región se haya convertido en una zona de tránsito de las mercancías de contrabando que ingresan al país desde Bolivia. Las que quedan en el departamento

<sup>29</sup> Por encima del promedio registrado a nivel nacional, que afectó al 25,9% de la población del país.



se comercializan en las ferias que se realizan en diversas ciudades y pueblos, sobre todo en las ciudades de Juliaca y Puno<sup>30</sup>.

Gráfico 4



MARCOS CESAR  
GARCIA SOLIS  
JEFE DE DIVISIÓN  
22/06/2022 11:35:23

- b. La Provincia Constitucional del Callao es la segunda fuente de origen del contrabando, con un estimado de US\$ 180 millones, monto superior en 8,3% al registrado el año previo. De dicho total, US\$ 95 millones corresponderían a la jurisdicción de la Intendencia de Aduana Marítima y US\$ 85 millones, a la jurisdicción de la Intendencia de Aduana Aérea y Postal.

En contraste con lo registrado en Puno, el contrabando por la Provincia Constitucional del Callao, que concentra el 30,5% a nivel nacional en el año 2021, ha incrementado su participación en 9,6 puntos porcentuales durante los últimos 10 años.

En el año 2021 las mercancías vinculadas a la prevención de contagios y tratamiento del COVID-19 (caso de mascarillas, vehículos especiales, suministros médicos, elementos de protección personal) continuaron siendo de las más incautadas en las jurisdicciones de las Aduanas ubicadas en la Provincia Constitucional del Callao, con una participación de 18% del monto total. También destaca el ingreso ilegal de celulares, computadoras portátiles, instrumentos médicos-quirúrgicos, entre otros.

- c. El contrabando por Tacna se estima en US\$ 112 millones, monto que representa el 18,9% del total y un incremento de 6,6% respecto del año

<sup>30</sup> 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.



previo; sin embargo, aún no recupera el nivel observado en 2019 (US\$ 115 millones).

De ese monto, US\$ 45 millones se trasladarían de la Zona Comercial de Tacna (ZCT) hacia el resto del territorio nacional sin ser declaradas en los diferentes puestos de control; US\$ 42 millones ingresan por la zona Alto Andina del Tripartito y Laguna Blanca; y US\$ 25 millones lo hacen por el mismo Centro de Atención en Frontera Santa Rosa<sup>31</sup> (CAFSR), así como bordeando el citado complejo fronterizo.

El aumento de los aforos en los centros comerciales, así como el retorno paulatino de la movilización de las personas se reflejaron principalmente en:

- i) mayor demanda de mercancías por parte de los usuarios de la ZCT. En el año 2021, las ventas de ZOFRATACNA con destino a la ZCT, principalmente de licores y calzados, crecieron 24,0%; y,
- ii) aumento en la cantidad de turistas nacionales que presentaron declaraciones juradas en los Puestos de Control del Terminal Terrestre y Aeropuerto de Tacna, de 23 080 en el año 2020 a 32 899 en el año 2021.

Por su parte, el cierre de fronteras con Chile para el tránsito de personas determinó el no arribo de turistas chilenos con destino a la ZCT.

d. El contrabando por la frontera norte del país se estima en US\$ 57 millones para el año 2021, monto que resulta superior al del año previo en 3,6%; sin embargo, el monto estimado está por debajo del estimado para el año 2019 (US\$ 62 millones).

e. Finalmente, se ubica el contrabando por la zona de aplicación del PECO, que abarca a los territorios de Loreto, San Martín y Ucayali. Al respecto, es oportuno mencionar que la rentabilidad de los contrabandistas se vincula con la posibilidad de evasión del pago de impuesto general a las ventas a las importaciones que finalmente se trasladan al resto del país, dado que el 93% de las mercancías que se acogieron al PECO ingresaron al país con tasa arancelaria de 0%.

La naturaleza de este tipo de fraude aduanero es diferente al que ocurre en otras zonas, al componerse principalmente de productos de menor cuantía y corresponde al 1,3% del valor total de los productos de contrabando que ingresan al país, con un monto estimado en US\$ 8 millones durante el año 2021.

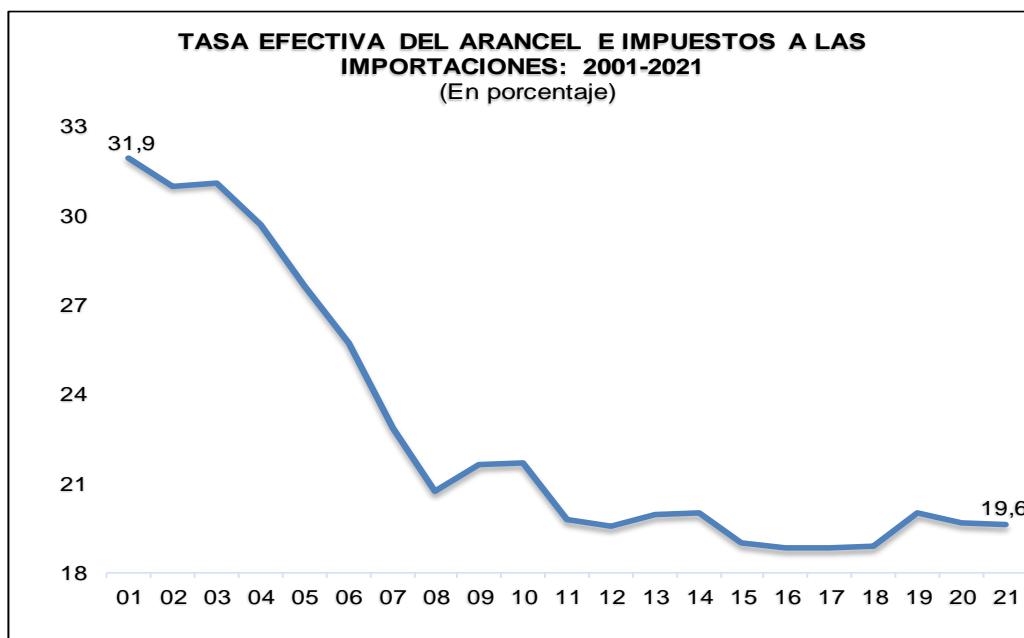
<sup>31</sup> Antes del inicio de la pandemia, ingresaban mercancías de contrabando a través de los buses de pasajeros; sin embargo, desde mediados de marzo del 2020, lo hacen por medio de camiones de carga, debido a la suspensión (medida que se mantuvo en 2021) del ingreso o salida de personas por la frontera con Chile.



El indicador contrabando como porcentaje del valor CIF de las importaciones fue de 1,2% en el año 2021, menor en 0,4 puntos porcentuales al del año previo, debido principalmente al crecimiento significativo de las importaciones (41,7%) respecto del contrabando (4,6%). Esto refleja 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 de los tributos aplicados a la importación para el periodo 2001 – 2021. Esta tasa se define como la relación porcentual entre la suma del arancel, impuesto general a las ventas (IGV) e impuesto selectivo al consumo (ISC) efectivamente recaudado y el valor de las importaciones CIF.

**Gráfico 5**



La tasa efectiva del arancel e impuestos a la importación disminuye de 31,9% en 2001 a 19,6% en el año 2021. A nivel desagregado, la tasa efectiva del arancel<sup>32</sup> fue la que más se redujo en dicho período, al pasar de 10,1% a 0,7%<sup>33</sup>. En la actualidad, muchos de los productos que ingresan de contrabando ya no están sujetos al pago del arancel: el 70,6% del universo arancelario nacional ya tienen un arancel de 0%.

La actividad del contrabando sigue manteniéndose no solo para evitar el pago de aranceles y demás impuestos a la importación e impuesto a la renta, también para mantener actividades ilegales (por ejemplo, minería

<sup>32</sup> La tasa efectiva del arancel se define como la relación porcentual del arancel efectivamente recaudado y el valor de las importaciones CIF.

<sup>33</sup> Debido a la reducción unilateral de las tasas arancelarias y la firma de múltiples acuerdos de libre comercio, que involucran un programa de desgravación arancelaria.



illegal, tráfico ilícito de drogas, entre otros) fuera del control oficial de la Administración Tributaria y de las instituciones competentes del Gobierno.

Por su parte, la tasa efectiva del IGV<sup>34-35</sup>, a diferencia de lo sucedido con el arancel, registra un menor retroceso durante el período de análisis, de 18,7% en 2001 a 17,0% en el año 2021.

La reducción de la tasa efectiva de los tributos aplicados a la importación no ha desincentivado el contrabando. En efecto, de acuerdo con resultado del año 2021, la posibilidad de que un producto de contrabando pueda ser vendido 19,6% más barato respecto del 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 de la tasa efectiva de los tributos aplicados a la importación, como es el caso de cigarrillos, licores y bebidas, prendas de vestir y calzados; siendo estas las actividades más afectadas por el contrabando<sup>36</sup>.

Por su parte, el impacto fiscal del contrabando<sup>37</sup> para el año 2021 se cuantifica en US\$ 116 millones, superior en 4,4% respecto del año previo. De ese monto, US\$ 100 millones corresponde al IGV, US\$ 12 millones al ISC y los restantes US\$ 4 millones al arancel dejado de pagar.

## 4. SUNAT Y LA LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO

El Plan Nacional de Gestión y Control Aduanero 2021 (SUNAT, 2021b), elaborado por la Intendencia Nacional de Control Aduanero, es un instrumento de gestión operativa de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas, donde se definen los lineamientos, los indicadores de gestión y las acciones de mejora a desarrollarse, alineados a los objetivos estratégicos institucionales aprobados para el año 2021, dentro de un escenario donde aún subsiste el Estado de Emergencia Sanitaria originada por el COVID-19.

### 4.1. Lineamientos operativos en la lucha contra el contrabando

El documento en referencia incluye los lineamientos operativos a ser aplicados en el periodo 2021, orientados a la focalización del control para fortalecer los mecanismos de detección del contrabando, entre otros

<sup>34</sup> Diferente al concepto de 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).

<sup>35</sup> La tasa efectiva del arancel se define como la relación porcentual del arancel efectivamente recaudado y el valor de las importaciones CIF.

<sup>36</sup> En este informe no se está incorporando manifestaciones de fraude aduanero como subvaluación, subconteo, entre otras.

<sup>37</sup> Resulta de multiplicar el monto estimado del contrabando por la respectiva tasa efectiva del arancel e impuestos que gravan a las mercancías importadas.



ilícitos. Los lineamientos operativos vinculados al contrabando y delitos conexos son los siguientes:

- a. Fortalecer la programación de las acciones de control extraordinarios mediante la explotación de la información anticipada de los manifiestos de carga y declaraciones aduaneras para el control previo y concurrente en zona primaria y mediante información de inteligencia e investigaciones para el control en zona secundaria.
- b. Orientar la programación de acciones de control en las siguientes modalidades recurrentes:
  - Mercancía en exceso a lo declarado.
  - Mercancía no manifestada.
  - Mercancía no declarada.
  - Mercancía restringida sin documento de autorización.
  - Mercancía por delitos conexos al comercio exterior: minería, tala y pesca ilegal.
  - Mercancía que ingresa ilegalmente por la frontera sur bajo la modalidad de “culebra” (a través de acciones conjuntas con los Comandos Regionales en el marco de la Comisión de Lucha contra los Delitos Aduaneros y la Piratería).
  - Mercancía que ingresa ilegalmente mediante el uso repetido de un mismo documento aduanero, a fin de sustentar diferentes envíos. Modalidad “ruleteo” o “carrusel”.
  - Mercancía que ingresa ilegalmente al resto del territorio nacional proveniente de la zona de tratamiento especial de Tacna.
- c. Promover la programación conjunta de operativos en zona secundaria, entre la unidad centralizada y las unidades descentralizadas o entre unidades descentralizadas de distintas jurisdicciones para la ejecución del control en jurisdicción distinta a la que propuso la programación.
- d. Fortalecer las relaciones de cooperación con el Ejército, la Policía Nacional del Perú y la Fiscalía para las intervenciones en operativos en zona secundaria.
- e. Validar durante la ejecución del control la hipótesis de fraude y modalidad y retroalimentar a las áreas de programación incluyendo los casos en los que no se validó la hipótesis.
- f. Gestionar el conocimiento con las áreas de programación y ejecución del control, de la misma jurisdicción o de otras jurisdicciones, priorizando los casos notables, incluyendo las oportunidades de mejora en la ejecución del control.
- g. Agotar en la ejecución del control y procesos relacionados, la identificación de los intervenidos y de personas que se presentan



como sus representantes, cuando se evidencie la posible comisión del delito de contrabando de mercancías, tráfico de mercancías restringidas o prohibidas, recepción o financiamiento y sus agravantes, para la denuncia respectiva.

- h. Realizar la evaluación y monitoreo en cantidad y montos de las devoluciones de mercancías incautadas, así como de levantamientos de inmovilizaciones, para retroalimentar la programación y ejecución de acciones de control.
- i. Impulsar el desarrollo de operativos regionales a nivel nacional a fin de fortalecer la lucha contra los fraudes e ilícitos que se presentan de manera recurrente en las diferentes jurisdicciones aduaneras.

#### 4.2. Monto incautado

Los controles aduaneros continuaron a pesar de las circunstancias originadas por la pandemia del COVID-19. Al respecto, el valor CIF de las mercancías incautadas por la SUNAT ascendió a US\$ 60 millones, registrando un incremento significativo de 130,3% en el año 2021 y de US\$ 34 millones en términos nominales. Respecto de este último, el 54% de dicho aumento se explica por las mayores incautaciones llevadas a cabo por la Intendencia Nacional de Control Aduanero.

Asimismo, se debe señalar que las acciones operativas llevadas a cabo a nivel nacional determinaron que la cantidad de actas de incautación confeccionadas aumentaran de 7 265 en el año 2020 a 8 893 en 2021, registrando un crecimiento de 22,4%.

**Cuadro 4  
MONTOS INCAUTADOS: 2019 - 2021  
(En millones de US\$)**

AÑOS	2019	2020	2021	Var (%)	
				2021/2019	2021/2020
<b>TOTAL</b>	40	26	60	50,3	130,3

Fuente: Gerencia de Prevención del Contrabando

En base a la información remitida por la Gerencia de Prevención del Contrabando, se tiene que los montos incautados registrados en cada origen geográfico del contrabando presentaron los siguientes resultados:

- a. Provincia Constitucional del Callao con US\$ 12,6 millones. De ese total US\$ 7,1 millones se registraron en la jurisdicción de la Intendencia Aduana Marítima del Callao y US\$ 5,5 millones en la jurisdicción de la Intendencia Aérea y Postal del Callao.
- b. Zona de frontera con US\$ 11,2 millones. De ese total US\$ 5,9 millones se registraron en la jurisdicción de la Intendencia Aduana Puno y el



restante US\$ 5,3 millones se incautaron en las Intendencias de Aduana Tumbes y Paita.

- c. Frontera y zona geográfica nacional de tratamiento especial (jurisdicción de la Intendencia Aduana de Tacna) con US\$ 4,1 millones.
- d. Zona geográfica nacional de tratamiento especial (zona de aplicación del PEKO) con US\$ 2,0 millones.

De otro lado, entre los principales productos incautados se encuentran las prendas de vestir y calzados, productos relacionados a la prevención de contagios y tratamiento del COVID, cigarrillos, instrumentos y aparatos médicos- quirúrgicos, entre otros.

#### IV. CONCLUSIONES

1. La SUNAT estima en US\$ 591 millones el nivel del contrabando en el Perú para el año 2021, lo que representa un incremento de 4,6% respecto al año previo. Sin embargo, dicho resultado resulta inferior a los niveles mostrados en los años 2018 y 2019, previos a la crisis del COVID-19.

El incremento registrado durante el año 2021 estaría asociado al paulatino levantamiento de las restricciones sanitarias para hacer frente a la pandemia tras el avance de la vacunación a nivel nacional, así como al repunte de la demanda interna. El cierre de fronteras para el tránsito de personas que se mantuvo durante todo el año 2021, ralentizó el crecimiento de este delito aduanero.

- a. El contrabando por Puno se estima en US\$ 234 millones, monto que representa el 39,7% del total y un incremento de 1,1% en el año 2021; sin embargo, no se supera la caída de 3,9% observada en el año 2020.
- b. Luego se ubica el contrabando por la Provincia Constitucional del Callao, con un monto estimado global de US\$ 180 millones y una participación relativa de 30,5% del total. En el año 2021, el contrabando por esta fuente de origen creció 8,3%.
- c. El contrabando por Tacna se estima en US\$ 112 millones, monto que representa el 18,9% del total, y un incremento de 6,6% en el año 2021.
- d. En la frontera norte (Tumbes y Piura) el contrabando se estima en US\$ 57 millones (9,6% del total), monto que registra un incremento de 3,6% en el año 2021.
- e. El contrabando por la zona de aplicación del PEKO aumentó de US\$ 7 millones en el año 2020 a US\$ 8 millones en 2021. Esta fuente de origen es la de menor cuantía a nivel nacional (1,3% del total nacional).



2. El indicador contrabando como porcentaje del valor CIF de las importaciones fue de 1,2% en el año 2021, menor en 0,4 puntos porcentuales con respecto al año precedente. Asimismo, el desarrollo de esta actividad ilícita generó una pérdida en la recaudación de US\$ 116 millones en el año 2021, mayor en 4,4% con respecto al año 2020.
3. Los controles aduaneros continuaron a pesar de las circunstancias originadas por la pandemia del COVID-19. Al respecto, el valor CIF de las mercancías incautadas ascendió a US\$ 60 millones, monto que representó un incremento de 130,3% en el año 2021.



V° B°

1V3100

REG. 2302

MARCOS CESAR  
GARCIA SOLIS  
JEFE DE DIVISION  
22/06/2022 11:35:23



## 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 (2022). *Memoria 2021*. Lima, mayo.

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

Escobar, Jazmine y Cuervo, Angela (2008). *Validez de contenido y juicio de expertos: Una aproximación a su utilización*. En Avances en Medición, 6, 27-36.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2022). *Informe Técnico. Evolución de la Pobreza Monetaria 2010 – 2021*. Lima, mayo.

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.

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

Nivín, Rafael y Daniel Sifuentes (2003). *Narcotráfico y Contrabando en el Perú*. XIX Encuentro de Economistas. Banco Central de Reserva del Perú.

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

Schneider, Friedrich y Dominik Enste (2002). *Ocultándose en las sombras. El crecimiento de la economía subterránea*. En *Temas de Economía 30*. Fondo Monetario Internacional.

Sociedad Nacional de Industrias (2003). *El Contrabando en el Perú. Evento de Comercio Exterior*.

SUNAT (2021a). “*Estimación del Contrabando en el Perú durante el 2020*”. Lima, junio.

SUNAT (2021b). *Plan Nacional de Gestión y Control Aduanero*. Documento interno.

Zona Franca de Iquique (2022). *Memoria Anual 2021*. Iquique, abril.





V° B°

1V3100

REG. 2302

MARCOS CESAR  
GARCIA SOLIS  
JEFE DE DIVISION  
22/06/2022 11:35:23

## ANEXO

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria - SUNAT, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://www.sunat.gob.pe/cl-ti-itinteroperabilidad/valida/verificacion> e ingresando la siguiente clave: bpT0Jxik





MARCOS CESAR  
GARCIA SOLIS  
JEFE DE DIVISION  
22/06/2022 11:35:23

**AANEXO 1**  
**ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO EN PERÚ**  
(En millones de US\$)

FUENTES	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	MONTO PART.	Var (%)	2021	
<b>TOTAL CONTRABANDO (V = I+II+III+IV)</b>																					
I. Frontera	188	196	227	276	315	299	324	319	300	309	311	311	313	311	306	303	286	291	49,3	1,6	
Puno	147	158	186	213	235	233	247	248	236	241	245	245	251	247	243	241	232	234	39,7	1,1	
Norte (Tumbes y Piura)	41	39	41	63	80	66	77	71	64	68	66	65	62	64	63	62	55	57	9,6	3,6	
II. Frontera y zona con tratamiento preferencial	96	109	126	136	129	120	143	138	123	117	111	108	108	111	115	115	105	112	18,9	6,6	
Tacna	96	109	126	136	129	120	143	138	123	117	111	108	108	111	115	115	105	112	18,9	6,6	
III. Zona con tratamiento preferencial	27	42	44	33	20	13	12	11	10	11	12	9	7	9	10	8	7	8	1,3	10,1	
PECO	27	42	44	33	20	13	12	11	10	11	12	9	7	9	10	8	7	8	1,3	10,1	
IV. Callao	37	39	27	56	55	48	53	68	115	121	131	138	145	155	166	175	167	180	30,5	8,3	
Aduana Marítima	20	22	17	28	34	31	30	40	65	68	74	78	81	86	90	94	88	95	16,2	8,1	
Aduana Aérea	17	18	10	28	21	17	23	28	50	53	57	60	64	69	76	81	78	85	14,4	8,5	
Contrabando / Importaciones (%)	3,5	3,1	2,8	2,5	1,7	2,2	1,8	1,4	1,3	1,3	1,5	1,6	1,5	1,4	1,4	1,6	1,2				

Fuente: SUNAT

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPPE



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria - SUNAT, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://www.sunat.gob.pe/cl-ti-itinteroperabilidad/valida/verificacion> e ingresando la siguiente clave: bpT0Jxik