

INFORME N° 34-2018-SUNAT/1V3000**I. RESUMEN**

El presente documento presenta los resultados de la estimación del contrabando para el año 2017.

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) estima en US\$ 586 millones el nivel del contrabando. Resalta la importancia de este fenómeno en el sur del país, siendo Puno la principal fuente de origen.

El contrabando en el Perú mostraría un leve repunte durante el 2017, explicado entre otros factores, por una mayor orientación hacia productos de mayor precio y fácil traslado.

II. ANÁLISIS**1. ASPECTOS GENERALES DEL CONTRABANDO¹**

El ingreso de las mercaderías a los países por los conductos regulares de las Aduanas permite a los distintos Estados en el mundo un control de las mismas, además de ser los puntos principales de recaudación para los impuestos aplicables a las importaciones.

Sin embargo, el Estado deja de ejercer dicho control y percibir recursos cuando por diversas situaciones contrarias a la ley, las mercancías ingresan al territorio nacional eludiendo el control aduanero²y/o el pago de los impuestos respectivos³.

Este tipo de delito, conocido con el nombre de contrabando⁴ocurre en casi todas las regiones del mundo y es un problema complejo con consecuencias no solamente en las finanzas públicas, sino también en la sociedad en temas tales como la pérdida de empleos, la distorsión en los mercados y hasta posibles riesgos en la salud de las personas cuando se trata del ingreso de mercancías potencialmente nocivas.

1.1 Definición

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

- 1 En este documento el término "contrabando" se usa para referirse al contrabando "abierto", que consiste en introducir mercancías al país sin traspasar ningún control de aduana.
- 2 La Organización Mundial de Aduanas 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 Ello debido a la participación de personas y/u organizaciones dedicadas a burlar los controles aduaneros.
- 4 Está relacionado con el hecho de eludir el control aduanero en el ingreso de las mercancías, existiendo además la intencionalidad en la omisión de los hechos, lo cual implica de por medio el dolo. Asimismo, al efectuar una revisión del término "contrabando", se debe indicar que el mismo obedece a un origen etimológicamente de 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.



19
4410

- Aquel que evade los controles oficiales en los puntos de ingreso (salida) legales, a través del soborno de oficiales y/o 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 comercio ilegal. Para que dicho comercio se materialice, se requiere adicionalmente que el costo asociado a llevar a cabo dicha actividad, c , y el margen de ganancia del comercializador, m , generen un precio de contrabando P^C que no exceda el precio de mercado formal relevante P^M (ya sea a nivel de comercio mayorista o minorista), el cual incluye impuestos τ . De esta forma, la condición que permite la existencia de contrabando sería:

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

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

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



- El diferencial de precios, $P^M - P^A = (P + \tau) - P^A$ depende de todos aquellos factores que afecten los precios antes de impuestos en el país doméstico, P , y en el extranjero, P^A , y de los impuestos internos (como el IGV y el ISC), aranceles, subsidios, τ , entre otros.
- 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 (2015)⁵.



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

- El contrabando a gran escala incluye el transporte, la distribución y las ventas ilegales de volúmenes importantes de mercancías. A menudo intervienen grandes

⁵ El mismo 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.

19
4410

redes de crimen organizado y en algunos casos cuenta con la complicidad de la industria (Galbraith y Kaiserman, 1997)⁶.

- 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. Ello implica, por ejemplo, comprar cigarrillos y otros productos de tabaco en cantidades que exceden los límites permitidos por las autoridades aduaneras en jurisdicciones con carga impositivas baja, para luego venderlos en jurisdicciones con carga impositiva alta.

De otro lado, para Escobar (2008), la relación del contrabando con la economía subterránea⁷, se debe 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.

1.2 Factores y modalidades

De otro lado, entre los factores o determinantes que impulsan este fenómeno, podemos mencionar a:

- Las diferencias impositivas son un factor que hace que el contrabando sea potencialmente lucrativo.
- Las políticas gubernamentales sobre la importación y normas que prohíben las ventas de determinados productos. 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.
- 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 incluyen el costo de transportar y revender dichos productos, y la posibilidad de que el contrabandista sea capturado y sancionado si es descubierto.
- Grado de corrupción. Estudios del Banco Mundial indican que el contrabando tiende a aumentar en paralelo con el grado de corrupción de un país. Esta actividad ilícita ocurre allí donde hay un incentivo, pero sobre todo donde el costo de arriesgarse a ser capturado y penalizado es relativamente bajo.
- Pobreza. Los sectores de la población de menores ingresos son los más propensos a adquirir productos de contrabando, puesto que al no disponer de ingresos suficientes consideran necesario correr el riesgo de adquirir productos que no hayan cumplido con las normas legales.



⁶ Investigadores que estudiaron el contrabando de cigarrillos en Canadá, encontraron indicios de que el alto nivel de contrabando de cigarrillos fue favorecido por la industria tabacalera.

⁷ Comprende toda actividad económica (lícita e ilícita), que en general, estaría sujeta a impuestos si fuera declarada a las autoridades tributarias.

- 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 consumir bienes de contrabando ni restándole recursos al sector público para la prestación de servicios básicos.
- h. Ciclo económico. El fenómeno del contrabando se agrava durante las 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. El papel de la industria. Algunos autores, como Joossens, Merriman y Yurekli (2000), concluyen que el contrabando es visto como una estrategia de las marcas internacionales para penetrar en los mercados de los países de ingresos bajos o medios⁸.
- j. La 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, se han identificado las siguientes modalidades de contrabando:

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 esta 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

⁸ Diversas investigaciones en países como Estados Unidos y Canadá, acusaron en años anteriores a empresas tabacaleras de haber utilizado el contrabando para abrir mercados y aumentar las ventas.



1.3 Marco legal

De acuerdo a la Ley N° 28008, Ley de Delitos Aduaneros⁹, en el Perú el delito de contrabando se configura de acuerdo a la tipificación de la siguiente conducta¹⁰:

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

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

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

2. EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

En esta parte del documento se revisan los principales aspectos del entorno macroeconómico y social bajo el cual se ha desarrollado el contrabando en el Perú durante el 2017.

⁹ Publicada el 18.06.2003.

¹⁰ El Artículo 1º de esa Ley fue sustituido por el Decreto legislativo N° 1111 del 29.06.2012.



2.1 Producción nacional

La economía peruana creció 2,5% en 2017, luego de expandirse 4,0% en el año anterior. Tal como lo señala el Banco Central de Reserva (BCRP) a través de la "Memoria 2017", el menor ritmo de crecimiento del PBI durante el 2017, se explicó principalmente por El Niño Costero, que afectó parte significativa de la infraestructura del norte del país, y el caso de corrupción Lava Jato que deterioró la confianza de los inversionistas y paralizó proyectos de inversión de Asociaciones Público-Privadas.

Cuadro 2
PBI POR SECTORES ECONÓMICOS: 2015-2017
(Variación porcentual real)

SECTORES ECONÓMICOS	2015	2016	2017
PBI	3,3	4,0	2,5
Agropecuaria ^{1/}	3,5	2,7	2,6
Pesca	15,9	-10,1	4,7
Minería e Hidrocarburos	9,5	16,3	3,2
Minería metálica	15,7	21,2	4,2
Hidrocarburos	-11,5	-5,1	-2,4
Manufactura	-1,5	-1,4	-0,3
Recursos primarios	1,8	-0,6	1,9
Manufactura no primaria ^{1/}	-2,6	-1,6	-0,9
Electricidad y agua	5,9	7,3	1,1
Construcción	-5,8	-3,1	2,2
Comercio ^{1/}	3,9	1,8	1,0
Servicios	4,2	4,0	3,4

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

Fuente: BCRP

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPEE

En el Cuadro 2, se muestra el comportamiento del Producto Bruto Interno (PBI) a nivel de sectores económicos. En 2017, el sector pesca lideró el ritmo de crecimiento del PBI (4,7%), seguido de servicios (3,4%), minería e hidrocarburos (3,2%), agropecuario (2,6%), construcción (2,2%), electricidad y agua (1,1%) y comercio (1,0%); en contraste, disminuyó la producción del sector manufactura (-0,3%)¹¹.

Al revisar las estadísticas de la manufactura no primaria por tipo de bienes (ver Cuadro 3), destaca que la producción orientada al consumo masivo, potencial competidor de los productos que ingresan de contrabando, creció 0,2% en 2017.

¹¹ Cabe tener en cuenta, que el contrabando por la variedad de productos, volumen, frecuencia y monto de las transacciones, podría influir en el comportamiento económico de determinados sectores, como el manufacturero (en particular, a la manufactura no primaria, asociada a productos de consumo masivo), comercio y agropecuario. En efecto, en tanto se puedan trasladar mercancías producidas localmente como los insumos de éstas, el contrabando puede tener un efecto de sustitución o de complemento.

De acuerdo a las cifras oficiales para el 2017, la producción de los sectores comercio, agropecuario y manufactura no primaria ligada al consumo masivo, potencialmente sensibles al contrabando, registraron una ligera expansión.

Cuadro 3
PRODUCCIÓN MANUFACTURA NO PRIMARIA.
CONSUMO MASIVO: 2015-2017
(Variación porcentual real)

TIPO DE BIENES	2015	2016	2017
TOTAL	0,2	1,5	0,2
Productos lácteos	3,1	-4,6	-4,9
Panadería	1,2	-4,6	3,1
Aceites y grasas	4,5	2,3	6,5
Productos alimenticios diversos	-8,0	-6,2	14,7
Cerveza y malta	-0,4	-0,8	0,0
Bebidas gaseosas	9,1	7,2	-3,9
Prendas de vestir	-8,7	-4,2	-4,3
Calzado	3,0	4,1	16,2
Muebles	7,8	5,7	-5,1
Otros artículos de papel y cartón	12,5	1,6	12,7
Productos de tocador y limpieza	-1,9	9,8	-14,9
Productos farmacéuticos	-20,4	10,1	-8,0
Manufacturas diversas	-6,0	-9,9	15,0

Fuente: BCRP

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPEE

2.2 Consumo privado

El consumo privado aumentó 2,5% en 2017, tasa menor a la registrada en el año precedente (3,3%). La mayor parte de indicadores de consumo privado, tales como empleo, masa salarial, confianza y ventas al por menor, se desaceleraron respecto a los niveles observados en el año 2016.

2.3 Inversión

La inversión privada creció 0,3% en 2017¹², revertiendo la tendencia decreciente de los últimos tres años. Según el BCRP (2018), este resultado es reflejo del aumento de la inversión minera (12,3%).

Por su parte, el ratio inversión bruta fija privada como porcentaje del PBI fue de 17,1% en 2017, inferior en 0,9 puntos porcentuales respecto del resultado logrado en el año anterior (18,0% en el 2016).

De acuerdo a los resultados mostrados por la inversión durante el 2017, esta no ha ayudado a cerrar la brecha de infraestructura en el país¹³. Se debe señalar que la

¹² En cambio, la inversión pública registró un descenso de 2,3% en 2017.



existencia de infraestructura adecuada resulta importante en: i) el mejoramiento de la calidad de vida de la población, sobre todo de aquella que habita en localidades fronterizas y que mayormente se dedican a la actividad del contrabando, ii) que facilita el comercio y iii) el control del contrabando.

2.4 Empleo

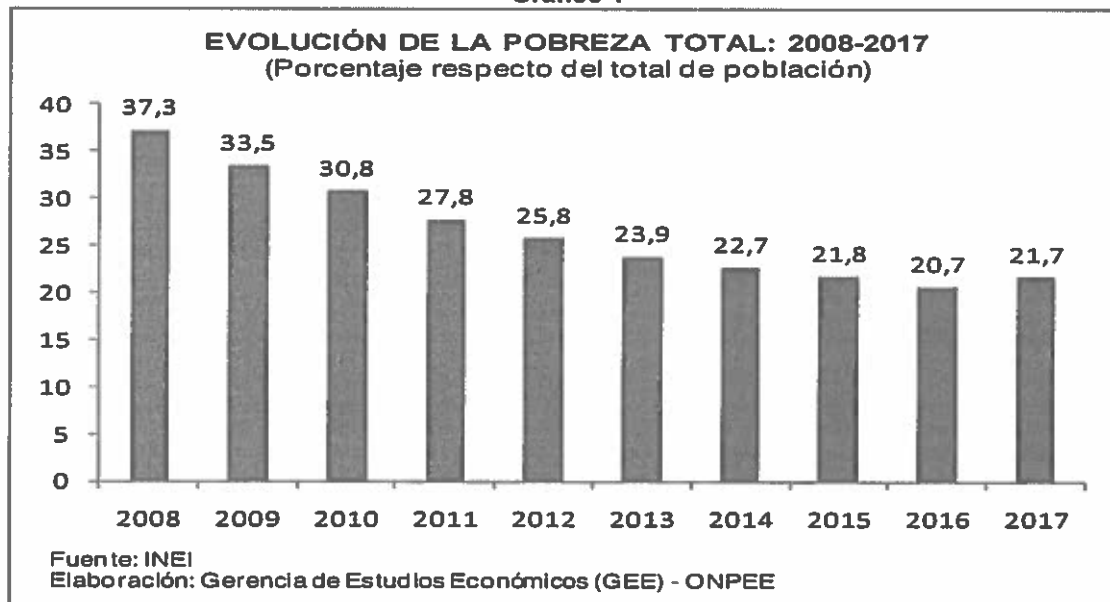
En general, se considera que el contrabando es una actividad ilícita que genera pérdida de empleo local.

Según información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el índice de empleo urbano en empresas formales de 10 a más trabajadores aumentó 1,0% durante el 2017. Por su parte, las ramas de actividad económica que más influyeron en este resultado fueron: extractiva, transporte, almacenamiento y comunicaciones; mientras que las que contrarrestaron esta variación fueron: industria manufacturera, servicios y comercio.

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, 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



¹³ La brecha de infraestructura para el período 2016-2025, ha sido calculada en US\$ 159 549 millones por la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, por encargo de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN). En este estudio, se calcula que los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones, son los que mayor déficit presentan, al sumar US\$ 57 millones, US\$ 31 millones y US\$ 27 millones, respectivamente.

Ja
4410

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la pobreza¹⁴ afectó al 21,7% de la población del país. De acuerdo a los resultados registrados (ver Gráfico 1), la pobreza se incrementó en 375 mil personas, es decir, 1,0 punto porcentual más que el año 2016 y afectó a más de 6 millones 906 mil personas.

Por área de incidencia, la pobreza afectó más a los residentes del área rural. Según el INEI (2018), los resultados indican que en el área urbana la pobreza llegó al 15,1% de su población y en el área rural al 44,4% de su población.

En el caso de los departamentos catalogados como sensibles al contrabando, sus resultados fueron los siguientes:

- Loreto y Puno, están en el grupo de departamentos con tasas de pobreza que fluctúan entre 33,3% y 36,8%, por encima del promedio nacional.
- En cambio, Piura y San Martín, con una incidencia de pobreza entre 23,0% y 26,2%, se localizan por debajo del promedio nacional.
- Por su parte, Lima, Callao, Tacna, Tumbes y Ucayali se encuentran en el grupo 4, con un intervalo de pobreza que se sitúa entre 12,1% y 14,6%; solo superado por Ica y Madre de Dios, que presentaron las tasas de pobreza más bajas a nivel nacional, entre 2,1% y 4,8%.

3. ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO

La dinámica del contrabando presenta un desafío continuo para quienes elaboran políticas y para los agentes de aplicación. 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 ilícito¹⁵, es difícil proporcionar estadísticas acerca del tamaño de este fenómeno. Asimismo, su estimación monetaria es un proceso complejo que parte del hecho de que a nivel internacional no hay una metodología específica, aceptada y que goce de consenso para su medición.

A nivel de la bibliografía disponible, no se cuenta con suficientes estudios o estimaciones generales del contrabando por países a nivel mundial¹⁶. Adicionalmente, el debate sobre cuál es la metodología más adecuada es esporádico, y los resultados dependen significativamente de la cantidad y calidad de información disponible y de los determinantes del contrabando propios de cada país.



¹⁴ En el Perú, la pobreza se mide bajo el enfoque monetario y se utiliza el gasto como indicador de bienestar. Así, para medir la pobreza es necesario contar con el valor de la canasta mínima alimentaria y no alimentaria, este valor se le conoce como Línea de Pobreza, cuyo costo para el año 2017 fue S/ 338 por persona (para una familia de cuatro miembros el costo de la canasta es de S/ 1 352). Las personas cuyo gasto per cápita es menor a la Línea de Pobreza son considerados pobres.

¹⁵ Además del contrabando, este concepto engloba varias actividades como la defraudación de rentas de aduanas, la piratería, la corrupción y la falsificación, entre otros.

¹⁶ Lo que sí se encuentra son estudios de contrabando por productos, caso de cigarrillos, bebidas alcohólicas y combustibles, entre otros.

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

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

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

A nivel nacional, los únicos estudios de alcance general conocidos son aquellos realizados por la SUNAT desde el año 2002 y el estudio puntual que llevó a cabo la Sociedad Nacional de Industrias¹⁷ (SNI) en el 2004 con estimados de contrabando para el 2003¹⁸. 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 desde Bolivia.

3.1 Fuentes del contrabando

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

- Frontera: Ingreso por Puno y frontera norte (Tumbes y Piura).
- Frontera y zona que goza de beneficio arancelario: Este es el caso del contrabando que se produce por Tacna.
- Zona con tratamiento preferencial: Corresponde a las importaciones que se acogen al Convenio Peruano - Colombiano (PECO), y que luego se "reexportan" al resto del territorio nacional.

¹⁷ En el documento "El Contrabando en el Perú: Una aproximación cuantitativa al 2003" la SNI señala que el cálculo del contrabando a valores del 2003 es resultado de la diferencia entre la demanda y la oferta. Así, se utilizó una metodología que considera: i) la estimación indirecta a través del gasto de hogares (se detectó contrabando en 62 ramas productivas y 310 productos, de los cuales 283 fueron analizados), ii) la utilización de la ponderación del IPC 1994 para ver cuánto gastan las familias, ordenando las importaciones y exportaciones de acuerdo a la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) o producto, según sea el caso, iii) la utilización del Valor Bruto de la Producción del INEI, iv) la estimación de la informalidad de acuerdo a encuesta de gremios y empresas productivas y comerciales y v) el análisis del mercado por productos por volumen y valor.

¹⁸ Los resultados de ambos estudios no son directamente comparables, pues la SUNAT estima el contrabando medido a valores CIF de las mercancías, mientras que la SNI realizó su investigación sobre la base de los valores de mercado de las mismas, pero medido a nivel de los consumidores finales.

- **Callao:** Por vía marítima a través del muelle del Callao (jurisdicción de la Aduana Marítima del Callao) y vía aérea, por el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (jurisdicción de la Aduana Aérea y Postal del Callao).

Gráfico 2
FUENTES DE ORIGEN DEL CONTRABANDO EN PERÚ



3.2 Resultados

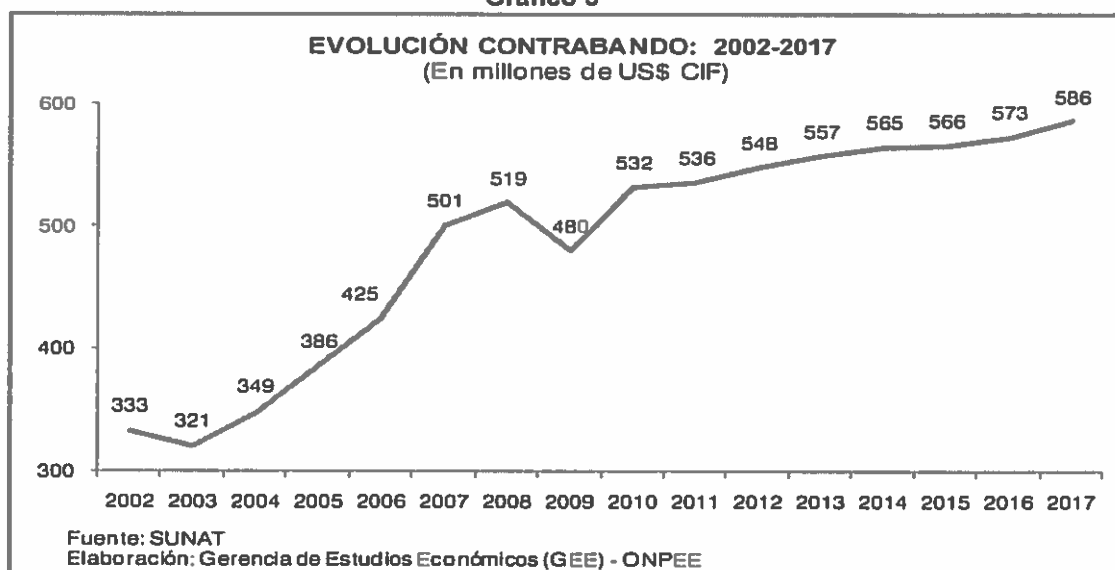
La SUNAT estima en US\$ 586 millones el nivel del contrabando en Perú para el 2017¹⁹, monto que representa un crecimiento de 2,2% si se le compara con el estimado correspondiente al año anterior.

En el Gráfico 3, se muestra la serie anual del nivel del contrabando en el Perú estimado por la SUNAT²⁰ desde el 2002 y hasta el 2017. En lo que va de esta década, el contrabando se incrementó a una tasa promedio anual de 1,5%.

¹⁹ Esta estimación incluye al monto de las incautaciones por delito de contrabando registradas en el territorio nacional.

²⁰ Los resultados de cada año son reflejo del método empleado en dicho período, el cual podría no coincidir totalmente con los de los otros años, lo cual hace que la comparación interanual tenga un carácter referencial. En particular, en el año 2012 se modifica el método de estimación del contrabando en la

Gráfico 3



Por su parte, los resultados obtenidos a nivel de cada una de las fuentes de origen identificadas, indican que el contrabando en 2017, solo se contrajo en Puno (-1,7%); en cambio, muestra un incremento en la zona de aplicación del PECO²¹ (26,1%), jurisdicción de la Aduana Aérea y Postal del Callao (8,1%), jurisdicción de la Aduana Marítima del Callao (6,2%), frontera norte (3,3%) y Tacna (2,4%).

Cuadro 4
ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO EN PERÚ: 2011-2017
(En millones de US\$)

FUENTES	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
							MONTO	PART. (%)	Var (%) 2016/2015
TOTAL CONTRABANDO (V) = (I)+(II)+(III)+(IV)	636	648	657	665	666	673	686	100	2,2
I. Frontera	319	300	309	311	311	313	311	55	-0,7
Puno	248	236	241	245	245	251	247	43	-1,7
Norte (Tumbes y Piura)	71	64	68	66	65	62	64	12	3,3
II. Frontera y zona con tratamiento preferencial	138	123	117	111	108	108	111	19	2,4
Tacna	138	123	117	111	108	108	111	19	2,4
III. Zona con tratamiento preferencial	11	10	11	12	9	7	9	2	26,1
PECO	11	10	11	12	9	7	9	2	26,1
IV. Callao	68	115	121	131	138	145	155	24	7,0
Aduana Marítima	40	65	68	74	78	81	86	14	6,2
Aduana Aérea y Postal	28	50	53	57	60	64	69	11	8,1

Fuente: SUNAT
Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPEE

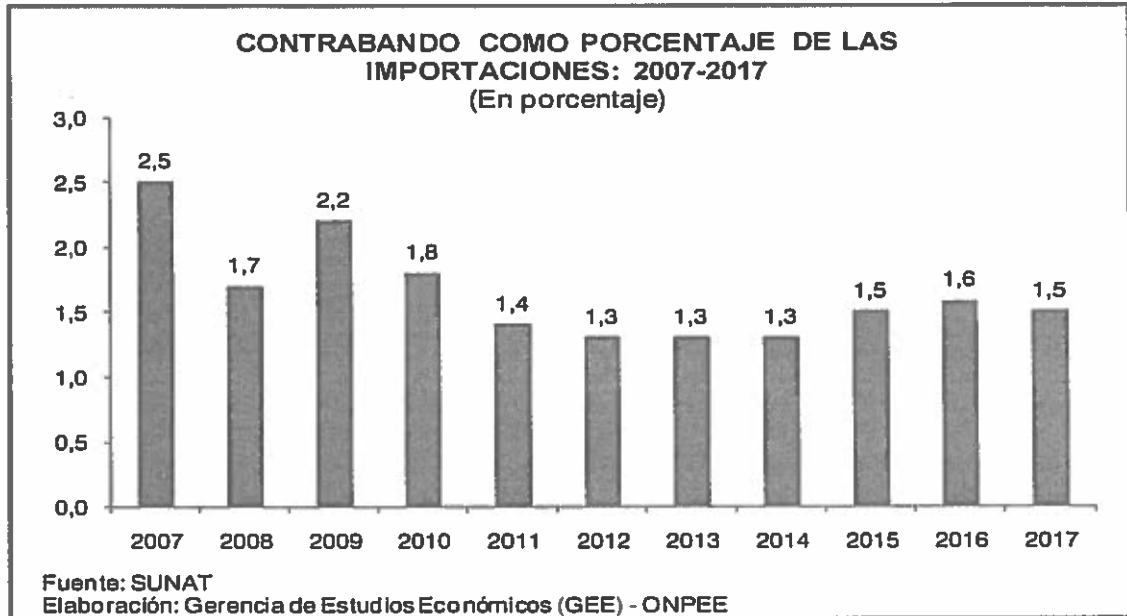
frontera norte, pasando de un método basado en encuestas y en el criterio experto del personal de la SUNAT al método de consumo aparente.

²¹ Esta zona de ingreso es la de menor cuantía, representando el 2% del total en 2017.

lej
4410

De otro lado, el contrabando estimado sigue manteniendo una baja participación respecto del total importado CIF. Para el 2017, el ratio del contrabando estimado como porcentaje del valor total importado fue de 1,5%, inferior en 0,1 punto porcentual respecto del año anterior (ver Gráfico 3), lo que se explicaría principalmente, por el mayor crecimiento de las importaciones CIF (10,0%) respecto del contrabando²² (mercancías que no son sometidas a despacho aduanero), tal como se refleja en el Gráfico 4.

Gráfico 4



Es importante señalar que la actividad del contrabando sigue manteniéndose no solo para evitar el pago de aranceles, impuestos a la importación e impuesto a la renta, sino sobre todo para mantener actividades ilegales fuera del control oficial de la Administración Tributaria y del Gobierno (por ejemplo, minería ilegal, tráfico ilícito de drogas, entre otros).

En efecto, muchos de los productos que ingresan de contrabando ya no están sujetos al pago de derechos arancelarios (si estos fueran importados formalmente). Al respecto, al cierre del 2017, el 70,4% del universo arancelario se encuentra libre del pago del arancel, debido a que, en los últimos años, se produjeron cambios en materia arancelaria, con reducciones en la magnitud y niveles ad valorem, celebración de acuerdos o tratados de libre comercio y modificaciones en la legislación arancelaria. Asimismo, en la actualidad se tiene un arancel promedio nominal de 2,2% y un arancel efectivo de 1,0%.

²² Las importaciones para el consumo y el contrabando son dos conceptos totalmente diferenciados. Por un lado, las importaciones para el consumo, es un régimen aduanero que permite el ingreso de mercancías al territorio aduanero para su consumo, luego del pago o garantía según corresponda, de los derechos arancelarios y demás impuestos aplicables; mientras que el contrabando, ingresa al país eludiendo el control aduanero, sin el pago de tributo alguno. Por lo tanto, la cifra de importaciones no incorpora al propio estimado del contrabando.

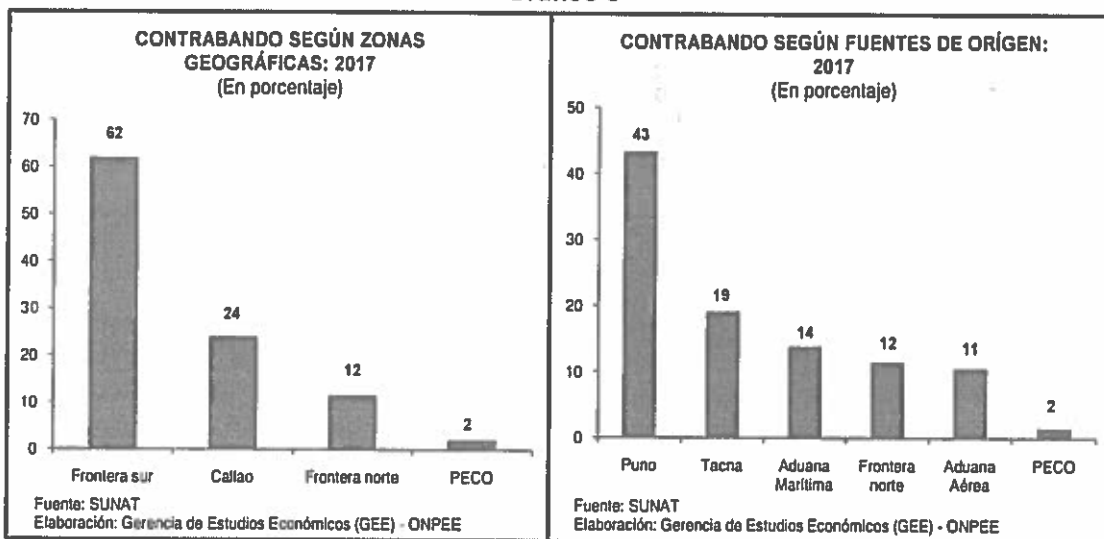
de
4410

El impacto fiscal del contrabando²³ se cuantifica en US\$ 109 millones, de ese total, US\$ 91 millones corresponden al Impuesto General a las Ventas (IGV), US\$ 12 millones al Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y los restantes US\$ 6 millones al arancel.

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

Según zonas geográficas, resalta la importancia que tendría el contrabando en el sur del país (ver Gráfico 5). Se estima que el 62% del total ingresa en forma conjunta, por Puno (frontera con Bolivia) y Tacna (frontera con Chile). Le sigue el Callao con el 24%, la frontera norte con el 12% y la zona de aplicación del PECO con el restante 2%.

Gráfico 5



- Por el sur del país, se cuantifica en US\$ 247 millones el contrabando por Puno y en US\$ 111 millones el que se produce por Tacna.

Esta zona del territorio nacional presenta ventajas comparativas para el desarrollo del contrabando. Una de ellas, es la proximidad de ciudades importantes, que en términos de mercado, distancia y conectividad son atractivas para dicha práctica ilegal, las mismas que son impulsadas por el diferencial de precios existentes entre las mercancías que se comercializan en las fronteras y el consecuente margen de ganancia.

²³ Indicador que se obtiene de multiplicar el monto estimado del contrabando por la tasa efectiva del arancel e impuestos que gravan a las importaciones totales (cociente entre el valor de la liquidación del impuesto respectivo y el valor CIF importado), que fue de 18,5% en 2017.



JG
4410

La mayoría de estos productos proceden de: i) la Zona Franca de Iquique (ZOFRI), que se caracterizan por ser productos manufacturados, y ii) Bolivia, básicamente de consumo básico y combustibles.

- Se estima en US\$ 155 millones el contrabando ingresado por el Callao, lo que hace que dichas provincias e constituya en la segunda fuente de origen de dicha actividad ilícita, con una participación de 24% del total.

La expansión que denota el contrabando por el Callao, obedecería en parte, a una mayor propensión de los contrabandistas a ingresar mercancías de mayor valor agregado y de fácil traslado a través de la jurisdicción de la Aduana Aérea y Postal y la Aduana Marítima de dicha localidad.

En esta zona, coexisten otras prácticas ilegales, como la subvaluación y el subconteo, que también representan montos importantes de evasión, delitos que ocurren con mayor intensidad en aquellos puntos de ingreso que movilizan los principales volúmenes de mercaderías, como es el caso del Callao.

- El contrabando por la frontera norte del país, que se estima en US\$ 64 millones, se incrementa 3,3% en 2017, a pesar de haberse levantado el muro de concreto en la localidad ecuatoriana de Huaquillas. Esta construcción no fue un obstáculo para los contrabandistas, quienes optaron por utilizar nuevas rutas.

Según productos, los combustibles siguen siendo el principal grupo de productos que ingresan de contrabando por Tumbes y Piura. A nivel de productos, el diésel presenta una mayor demanda que la gasolina.

- A nivel nacional, la menor actividad del contrabando se origina en la zona de aplicación del PECO, ascendente a US\$ 9 millones durante el 2017 y una participación del 2% sobre el total.

Por esta zona del país, el contrabando ya no sería una actividad rentable, Ello, se debe a que muchas de las importaciones que arriban al amparo del PECO se encuentran liberadas en el Arancel Común Anexo al Protocolo Modificadorio del citado convenio, y por lo tanto, pueden acogerse a la exoneración del IGV dispuesto por la Ley de Amazonía²⁴.

De otro lado, para determinar la lista de principales productos de contrabando a nivel nacional en 2017, se agrupó a todos los bienes que llegaron de manera ilegal por Puno, Tacna, frontera norte, Aduana Marítima del Callao, Aduana Aérea del Callao y zona de aplicación del PECO. El resultado de este ejercicio, nos indica que:

- Los equipos de tecnología (particularmente celulares), combustibles, ropa usada y calzados (zapatillas), lideran la lista de principales productos de contrabando.
- De la composición de esta lista, la industria y el comercio, son dos de los sectores de la economía, que potencialmente podrían verse afectado por la actividad ilícita del contrabando.

²⁴ Siempre y cuando la empresa importadora registre su domicilio fiscal en la Amazonía.



JP
4410

4. SUNAT Y LA LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO

La SUNAT considera que mejorar el cumplimiento tributario aduanero sobre las mercancías materia de contrabando, es uno de los objetivos estratégicos de primera importancia, para lo cual viene realizando los mayores esfuerzos.

Para este año, la estrategia implementada para prevenir y reprimir el contrabando, se basó en lo contemplado en el "Plan Nacional de Gestión y Control Aduanero 2017", elaborado por la Intendencia de Gestión y Control Aduanero.

4.1 Estrategia implementada por SUNAT

De acuerdo al documento citado anteriormente, se tiene que el objetivo estratégico "Mejorar el cumplimiento tributario y aduanero, está asociado a dos lineamientos operativos:

- a. Fortalecimiento en labores de investigación, inteligencia y gestión de riesgo tributario y aduanero.
- b. Fortalecimiento de las acciones operativas para lograr mayor efectividad en los resultados.

De otro lado, como parte de la acción estratégica "Mejora de la gestión de riesgo y fortalecimiento de capacidades de control en las operaciones de ingreso y salida de mercancías", se llevaron a cabo varias acciones de mejora, algunas de ellas se orientaron a prevenir y reprimir al contrabando, tales como:

- a. Acción de Mejora 4: "Programa y ejecución de acciones de carácter operativo asociadas a las modalidades de contrabando investigadas en el año 2016".

El objetivo de esta acción de mejora, fue la de plantear acciones de control estratégico, táctico y operativo, focalizados en grupos u operadores vinculados a las citadas modalidades generando riesgo.

Con ello, se busca contribuir directamente a la mejora de la gestión de riesgo y al fortalecimiento de las capacidades de control sobre las mercancías materia de contrabando.

- b. Acción de Mejora 12: "Revisión de ubicación y funciones de puestos de control aduanero"

Los objetivos de esta acción de mejora estuvieron orientados a:

- Posibilitar el desarrollo de la función del control aduanero de manera más dinámica y eficiente.
- Complementar el accionar aduanero, estableciendo centros de soporte logístico desplegados en posiciones funcionales estratégicas, que faciliten la concentración y fluidez de personal, medios de transporte y equipamiento logístico necesario para el accionar de los Grupos Itinerantes.
- Incrementar el cumplimiento normativo en el ingreso y salida de mercancías, medio de transporte y personas.
- Incrementar el nivel de eficiencia y efectividad en el control aduanero.



Uno de los propósitos de esta acción de mejora es la de reducir los niveles de contrabando, mediante el accionar de los Grupos Itinerantes desplegados en posiciones estratégicas y uso de técnicas de gestión de riesgo.

5.2 Resultados

Como parte de la política de prevención y represión del contrabando implementada para el año 2017, se realizaron 15 855 acciones de control a nivel nacional, de los cuales 12 816 se tradujeron en actas de incautación y 3 039 en actas de inmovilización.

Resultado de estas acciones de control, se tiene que el valor CIF de las mercancías incautadas e inmovilizadas ascendió a US\$ 62 millones en 2017 (ver Cuadro 5). A diferencia de lo sucedido con el número de acciones de control, el valor CIF de las mercancías inmovilizadas (US\$ 43 millones) superó al de las mercancías incautadas (US\$ 19 millones).

Cuadro 5
RESULTADOS DE LAS ACCIONES DE CONTROL: 2017

ACCIONES DE CONTROL (En número)	VALOR CIF (En millones de US\$)
15 855	62

Fuente: SIGEDA-Gerencia de Prevención del Contrabando

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPEE

III. CONCLUSIONES

1. Se cuantifica en US\$ 586 millones el nivel de contrabando durante el 2017, lo que representa un incremento de 2,2% respecto del año anterior, explicado entre otros factores, por una mayor orientación hacia productos de mayor precio y fácil movilidad. Esta actividad ilegal se incrementa en la zona de aplicación del PECO (26,1%), Aduana Aérea y Postal del Callao (8,1%), Aduana Marítima del Callao (6,2%), frontera norte (3,3%) y Tacna (2,4%); en cambio, se redujo 1,7% en Puno.
2. El contrabando sigue manteniendo una baja participación respecto del monto total importado. En el 2017, el referido ratio fue calculado en 1,5%, lo que estaría reflejando una menor propensión de la población a adquirir productos de contrabando.
3. Resalta la importancia que tiene el contrabando en el sur del país, al estimarse que el 62% de este fenómeno se genera en las fronteras con Chile y Bolivia, donde la mayoría de dichas mercancías proceden de la ZOFRI de Chile y de Bolivia.

El descenso del contrabando por Puno, estaría asociado a un menor ingreso de mercancías procedentes de la ZOFRI y cuyo destino inicial era el mercado boliviano, así como por un estancamiento en el ingreso ilegal de productos como alimentos y combustibles.



4410

Por Tacna, se estima que el contrabando haya tenido un ligero repunte, en parte por las mayores ventas de la ZOFRATACNA a la ZCT. Las principales mercancías de contrabando correspondieron a en ropa usada, licores, zapatillas y perfumes, que mantienen un importante diferencial de precios entre el existente en la ciudad de Tacna y el resto del territorio nacional.

4. El Callao, a través de la Aduana Marítima y Aduana Aérea y Postal, por donde ingresan mercancías de mayor valor agregado, es la segunda fuente de origen del contrabando, con una participación del 24% sobre el total.
5. En la frontera norte, el contrabando, que es de naturaleza distinta a la del sur del país, muestra un ligero repunte, en línea con el ingreso ilegal de productos, casos agroquímicos, prendas de vestir y motores. Por su parte, los combustibles, mercancías consideradas de mayor magnitud, denotan un estancamiento en sus niveles de contrabando.
6. La composición de las mercancías de contrabando varía según fuentes de origen, debido a que cada una de ellas presenta diferentes realidades. A nivel nacional, destacan los equipos de tecnología (principalmente celulares), combustibles, ropa usada y calzados, entre los más demandados. En términos generales, se concluye que el contrabando afecta a diversos sectores de la economía, léase industria y comercio, entre otros.
7. Como parte de la política de prevención y represión del contrabando, la SUNAT efectuó 15 855 acciones operativas a nivel nacional durante el 2017. Las mercancías incautadas e inmovilizadas, como consecuencia de estas acciones preventivas, fueron valorizadas en forma conjunta, en US\$ 62 millones.

Lima, 27 JUN. 2018



REYNALDO JOSÉ CARLOS TORRES OCAMPO
Gerente de Estudios Económicos
OFICINA NACIONAL DE PLANEAMIENTO Y ESTUDIOS
ECONÓMICOS

Jg
4410

ANEXOS

Anexo 1
ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO EN PERÚ: 2002-2017
 (En millones de US\$)

FUENTES	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. (%) 2017/2016	
	MONTOS																	2017
TOTAL CONTRABANDO (V) = (I)+(II)+(III)+(IV)	333	321	349	386	425	501	519	480,0	532,0	536,0	546,0	557,4	565,0	566,1	573,3	585,7	100	2,2
I. Frontera	129	172	188	196	227	276	315	299	324	319	300	309	311	311	313	311	55	-0,7
Punto	106	136	147	158	186	213	235	233	247	248	236	241	245	245	251	247	43	-1,7
Norte (Tumbes y Piura)	23	36	41	39	41	63	80	66	77	71	64	68	66	65	62	64	12	3,3
II. Frontera y zona con tratamiento preferencial	102	90	96	109	126	136	129	120	143	138	123	117	111	108	108	111	19	2,4
Tacna	102	90	96	109	126	136	129	120	143	138	123	117	111	108	108	111	19	2,4
III. Zona con tratamiento preferencial	26	23	27	42	44	33	20	13	12	11	10	11	12	9	7	9	2	26,1
PECO	26	23	27	42	44	33	20	13	12	11	10	11	12	9	7	9	2	26,1
IV. Callao	43	36	37	39	27	56	55	46	53	68	115	121	131	138	145	155	24	7,0
Aduana Marítima	-	-	20	22	17	28	34	31	30	40	65	68	74	78	81	86	14	6,2
Aduana Aérea	43	36	17	18	10	28	21	17	23	28	50	53	57	60	64	69	11	8,1
Contrabando / Importaciones (%)	4,5	3,8	3,5	3,1	2,8	2,5	1,7	2,2	1,8	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5

Fuente: SUNAT
 Elaboración: ONPEE



89
4410

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 (2018). *"Memoria 2017"*. Lima, mayo.

Bhagwati, Jagdish y NilakantaSrinivasan (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.

Bonilla, Claudio (2014). *"Análisis de la evasión aduanera en las importaciones"*. Subsecretaría de Hacienda de Chile. Santiago de Chile, octubre.

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

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

Fernández, Andrés (2013). *"Informe sobre el contrabando de tabaco en España"*. Universidad Complutense. Madrid, octubre.

Flores, Luis (2013). *"Mecanismo de control de combustibles en la zona de frontera de Perú-Ecuador"*. Tesis de Master en Diseño, Gestión y Dirección de Proyectos. Universidad de Piura. Facultad de Ingeniería. Piura, diciembre 2013.

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

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

Herrera, Victor (2013). *"Análisis de la demanda de tabaco en Panamá y el control del efecto asequibilidad con medidas fiscales y control del contrabando. Implicaciones para la Política Fiscal: 2000-2011"*. Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud.

INEI (2018). *"Informe Técnico. Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2017"*. Lima, mayo.

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



Mendoza, Miguel (2014). *"Panorama preliminar de los subsidios y los impuestos a las gasolinas y 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, SmugglingWorld Bank 2005, pp. 1-86.

Ministerio de Energía y Minas (2018). *"Informes Estadísticos mensuales de Hidrocarburos 2017"*. Lima, abril.

Muñoz, Manuel (2016). *"Contrabando y su impacto en el sector textil ecuatoriano, durante el período 2010-2016"*. Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana. Ecuador (Machala), octubre.

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (2018). *"Reportes mensuales de la Demanda Nacional de Combustibles Líquidos por Departamentos 2017"*. Lima, marzo.

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

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

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

SUNAT (2017). *"Estimación del Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduanas en el Perú durante el 2016"*. Lima, junio.

UE-CAN (2007). *"Lucha contra el Fraude"*. Lima, julio.

Vargas, Christian (2014). *"La duda razonable en Aduanas y los límites a su ejercicio: ¿Cómo y cuándo aplicarla?"*. Revista Derecho & Sociedad, Nº 43 / pp.309-323. Lima, diciembre.

Zona Franca de Iquique (2018). *"Memoria Anual 2017"*. Iquique, abril.

