

ESTIMACIÓN DEL NIVEL DE CONTRABANDO EN EL PERÚ 2022



Firmado Digitalmente por:
REYNALDO JOSE CARLOS TORRES
OCAMPO
GERENTE
GERENCIA DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS
Fecha y hora: 07/06/2023 09:48

INFORME N.º 000025-2023-SUNAT/1V3000

ASUNTO : Estimación del nivel del contrabando en el Perú correspondiente al año 2022

LUGAR : Lima, 07 de junio de 2023

I. MATERIA

El presente documento describe de manera general la metodología empleada para estimar el nivel del contrabando en el Perú en el año 2022. Asimismo, se muestran los resultados de dicha estimación correspondientes a los años 2004 al 2022.

II. ANTECEDENTE

Mediante el Oficio N° 0028-2023-EF/61.01 de fecha 04ABR2023¹, 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 Financiero².

Esta información comprende un informe sobre el nivel de contrabando en el Perú.

III. ANÁLISIS

1. ASPECTOS GENERALES

El ingreso de las mercancías a los países por los conductos regulares de las Aduanas permite a los distintos estados ejercer control sobre ellas para asegurar que el ingreso al país está permitido por las normas vigentes, pero también lograr una recaudación justa por la aplicación de tributos sobre dichas importaciones.

¹ Recibido en fecha 05ABR2023.

² 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."



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISION
06/06/2023 15:36:52

No obstante, cuando las mercancías ingresan al territorio nacional eludiendo el control aduanero³ existen situaciones en las que el Estado no está en posibilidad de ejercer dicho control y percibir recursos.

Este tipo de delito conocido con el nombre de contrabando⁴ 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)⁵. Adicionalmente, se debe señalar que el contrabando también se encuentra relacionado con otras economías ilegales, caso de la minería ilegal y el lavado de activos.

1.1 Comercio ilegal

El comercio ilegal engloba varias actividades, caso del contrabando, defraudación aduanera, entre otras. Al respecto, al comercio ilegal se puede definir como la evasión del pago de impuestos o de 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.

1.2 Contrabando

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.

Según la Organización Mundial de Aduanas (2018), el contrabando es la infracción aduanera consistente en el paso de mercancías a través de una frontera aduanera de cualquier manera clandestina, eludiendo así el control aduanero.

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

Con el Decreto Legislativo N.º 1542 se regula el tipo penal de contrabando, indicando taxativamente los supuestos en los cuales se tipifica dicho delito. Al

³ 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.

⁴ Delito que tiene su inicio principalmente en la frontera, pero que luego se expande en el territorio nacional de diversas formas y comprende la participación de diversos tipos de actores.

⁵ 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 el narcotráfico y tráfico de armas.



respecto, modifica el artículo 1° de la Ley N.º 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”.*
- h. *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”.*

En el presente informe, 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.

Una razón fundamental para la existencia del 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 (Pitt, 1981).



MARCOS CESAR
GARCÍA SOLLIS
JEFE DE DIVISIÓN
06/06/2023 15:36:52



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

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

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

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

- El diferencial de precios, $P^M - P^A = (P + \tau) - P^A$ depende de todos aquellos factores que afecten los precios antes de impuestos en el país doméstico, P , y en el extranjero, P^A , y de los impuestos internos (como el IGV y el ISC), aranceles, subsidios, τ , entre otros.
- El costo del comerciante ilegal depende principalmente de los costos operativos asociados a esta actividad y de la probabilidad de ser detectado y penalizado, tal como lo señala Merriman (2005)⁶.

1.3 Defraudación de Rentas de Aduana

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

El artículo 4º de la Ley N.º 28008 fue modificado por el Decreto Legislativo N.º 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:

- 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 u otra información de las mercancías, así como de la indebida asignación de la subpartida nacional.*

⁶ 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.



- 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 total 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 cancelado, 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”.

A diferencia del contrabando, la defraudación tiene dos aspectos de legalidad aparente: i) primero, no se trata de un ingreso oculto; y, ii) la mercadería ingresada es acompañada de documentación, aun cuando al menos parte de 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 subconteo.

- Se considera que existe subvaluación cuando el importador, de forma intencional, disminuye o rebaja el valor real de una mercancía al momento de su declaración ante las autoridades aduaneras, teniendo como propósito reducir la base imponible de los tributos a la importación.
- El subconteo constituye otra modalidad de defraudación de rentas de Aduanas, que consiste en la incorrecta declaración de cantidades de bienes importados en los documentos aduaneros.

1.4 Formas que adopta el contrabando

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, es oportuno mencionar la relación existente entre el contrabando y la economía subterránea⁷, por la cual 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.

1.5 Determinantes del contrabando

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

- a. Diferencias impositivas entre países fronterizos. Determina 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 Mundial⁸ 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.

⁷ 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.

⁸ Ver, por ejemplo, Merriman (2005).



- 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. 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 o de topografía accidentada. Ello hace difícil un control eficaz del paso de vehículos, personas y mercancías, que ingresan al país sin pasar por controles aduaneros.

1.6 Principales modalidades del contrabando

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 principales modalidades de contrabando identificadas:

Cuadro 1
MODALIDADES DE CONTRABANDO DESDE EL PUNTO DE VISTA OPERATIVO

DENOMINACIÓN	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

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 07/06/2023. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002- 2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.sunat.gob.pe/cl-ti-itinteroperabilidad/valida/verificacion>
CVD: 0076 6721 1949 0337



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISION
06/06/2023 15:36:52

utilizar indebidamente la franquicia de una zona franca.

Fuente: SUNAT

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPEE.

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 2022.

2.1 Producción nacional

Según el Banco Central de Reserva del Perú (2023), la actividad económica se incrementó 2,7% en el año 2022, luego de la fuerte recuperación registrada en el año previo.

Cuadro 2
PBI POR SECTORES ECONÓMICOS: 2020-2022
(Variación porcentual real)

SECTORES ECONÓMICOS	2020	2021	2022
PBI	-11.0	13.3	2.7
PBI primario	-7.6	6.4	0.6
Agropecuaria ^{1/}	1.0	4.6	4.3
Pesca	4,2	9.9	-13.7
Minería metálica	-13.8	10.5	-0.2
Hidrocarburos	-11.0	-4.6	4.0
Manufactura	-2.0	3.2	-2.9
PBI no primario	-11.9	15.4	3.2
Manufactura no primaria ^{1/}	-16.4	25.2	2.3
Electricidad y agua	-6.1	8.5	3.9
Construcción	-13.3	34.9	3.0
Comercio ^{1/}	-16.0	17.8	3.3
Servicios	-9.7	9.9	3.3

^{1/} 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 (3,2%) fue la que más contribuyó al crecimiento del PBI durante el año 2022.

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.



MARCOS CESAR
GARCÍA SOLÍS
JEFE DE DIVISIÓN
06/06/2023 15:36:52



Al respecto, dichos sectores económicos presentaron resultados positivos en el año 2022: agropecuario (4,3%), comercio (3,3%) y manufactura no primaria (2.3%).

2.2 Demanda Interna

La demanda interna, creció 2,3% en el año 2022, tasa por debajo a la registrada en el año previo de 14,5% pero que se mantiene en línea con el comportamiento de la actividad económica.

Se revisa brevemente la evolución de los principales componentes de la demanda interna relacionados con el contrabando de ingreso al país:

- a. Las importaciones de bienes crecieron 18,3% en el año 2022. Este resultado corresponde principalmente a las mayores compras de insumos como combustibles, lubricantes y productos conexos; materias primas y productos intermedios para la industria; y bienes de consumo no duradero, entre los que destacan los calzados y prendas de vestir.
- b. Por su parte, el consumo privado creció 3,6% durante el año 2022, ante un avance del crédito de consumo, la masa salarial y el empleo del sector privado formal (BCRP, 2023). En contraste, el consumo público disminuyó 3,4%.
- c. En cambio, la inversión privada se redujo 0,4%, luego de alcanzar una tasa de crecimiento de 36,9% en 2021. En tanto, la inversión pública se expandió 7,7%.

Por su parte, el indicador “inversión bruta fija privada como porcentaje del PBI” disminuyó en 0,1 punto porcentual, al pasar de 20,4% en el año 2021 a 20,3% en el año 2022.

2.3 Empleo

Según información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el empleo a nivel nacional creció 3,7% durante el año 2022. Este resultado se produjo a pesar de que el contrabando, actividad que genera pérdida de empleo, habría aumentado en el mismo año de acuerdo con los resultados de la presente estimación.

De acuerdo con la información de la Planilla Electrónica de la SUNAT⁹, el número de puestos de trabajo formales a nivel nacional pasó de 5,3 millones en el año 2021 a 5,6 millones en el año 2022. Por ámbito geográfico, el aumento fue en promedio mayor en el resto del país (7,3%) respecto de Lima (5,7%).

2.4 Niveles de pobreza

La reducción de la pobreza disminuye la propensión a comprar productos de contrabando, pues, en la medida que sus ingresos se incrementan, las personas tienden a adquirir menos productos que no hayan cumplido con las normas

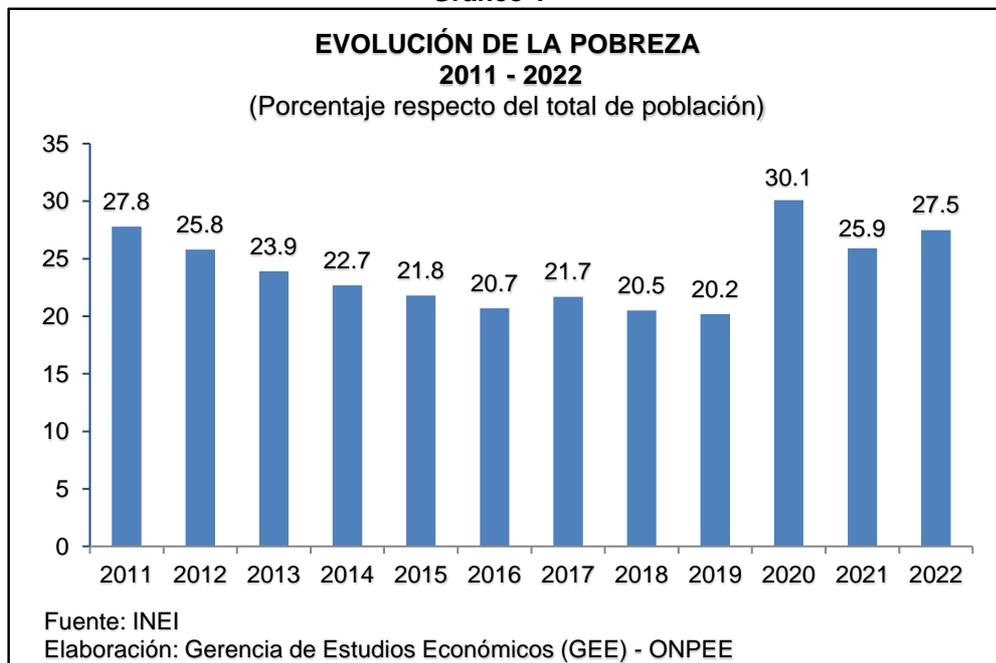
⁹ Es el documento llevado a través de medios electrónicos desarrollado por la SUNAT que recoge información mensual sobre puestos de trabajo y remuneraciones del universo de las empresas formales e instituciones públicas y privadas.



legales y que, por lo tanto, no cumplan necesariamente con estándares de calidad o seguridad. Por el contrario, ante mayores ingresos, se incrementa la interacción con proveedores formales, los mismos que en algunos casos pueden ofrecer financiamiento para la compra de bienes o garantías respecto de su calidad.

Según el INEI (2023), la pobreza monetaria afectó al 27,5% de la población del país en el año 2022. Esto representa un aumento de 1,6 puntos porcentuales respecto del año previo (25,9%). Si no se considera el año 2020, primer año de la pandemia del COVID-19, la incidencia de la pobreza durante el año 2022 llegó a su mayor nivel desde el año 2011, cuando un 27.8% de la población estaba en esa condición (ver Gráfico 1).

Gráfico 1



Al revisar las cifras de pobreza según grupos de departamentos (INEI, 2023), se observa que aquellos por donde ingresan principalmente las mercancías de contrabando presentan los siguientes resultados para el año 2022:

- Puno y Loreto, se ubican en el primer grupo de departamentos con más alta incidencia de pobreza en un rango entre 39,4% a 43,3%.
- En el segundo grupo con incidencias de pobreza que se sitúan entre 25,9% y 29,2%, se encuentran Piura, la Provincia Constitucional del Callao San Martín y Tumbes.
- Tacna y Ucayali, departamentos también sensibles al contrabando, presentan menores incidencias de pobreza entre 20,4% y 23,6%.



3. ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO¹⁰

Dada la naturaleza del contrabando, enmarcado dentro del comercio ilícito¹¹, no es posible medir su impacto y se deben recurrir a estimaciones. No obstante, 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 países¹². 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 para la estimación es escasa y no suele ser homogénea o 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 para estimar el nivel de contrabando asociado a ciertos productos específicos¹³.
- b. Juicio de experto. Es un método de validación útil para verificar la fiabilidad de una investigación. Escobar y Cuervo (2008)¹⁴ 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 propios Oficiales de Aduanas de la SUNAT. Para ser considerado como un experto se toman en cuenta criterios como los siguientes: i) el contar con 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

¹⁰ La estimación del contrabando comprende únicamente el contrabando de ingreso. No hay medición del contrabando de salida.

¹¹ Además del contrabando mismo, este concepto engloba varias actividades como la defraudación de rentas de aduanas, piratería, corrupción y falsificación, entre otras.

¹² 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.

¹³ 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 Sistema de Control de Órdenes de Pedidos (SCOP) del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osineergmin). 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.

¹⁴ 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.



ilícitas al país, y ii) contar con información sobre la magnitud probable (valor, cantidad) de los productos que ingresan de contrabando.

Este método depende de la disposición y nivel de exactitud de la información proporcionada por los expertos. Asimismo, como se señala en el estudio de Merriman (2005), los resultados pueden no ser objetivos o no pueden replicarse.

- c. El método deductivo-inductivo¹⁵. Tanto el método deductivo como el inductivo son estrategias de razonamiento lógico. El primero usa principios generales para llegar a una conclusión específica, , en tanto que el deductivo. utiliza premisas particulares para llegar a una conclusión general

En la presente estimación del contrabando, dicho método toma como referencia las incautaciones y mercancías no declaradas y es utilizado 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 aquellas clasificadas como bienes de consumo. Luego, dicho universo, se relaciona con las importaciones asignadas al canal verde¹⁶. En el caso de mercancías no declaradas, a partir de las actas de inmovilización – incautación se construye el indicador “mercancías no declaradas”.

No obstante, cada uno de los métodos mencionados presentan limitaciones a considerar, y están sujetos a permanente revisión y perfeccionamiento, con el fin de adaptarse tanto a los cambios normativos¹⁷ 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 aquellos realizados por la SUNAT desde el 2002 y el estudio puntual de la Sociedad Nacional de Industrias¹⁸ (SNI, 2004) con estimados de contrabando

- ¹⁵ 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.
- ¹⁶ En el Perú, las importaciones son clasificadas en 3 canales según el nivel de riesgo atribuido a cada operación. Al respecto, si bien en el canal verde se ubican a las mercancías que presentan el menor riesgo de contrabando según los parámetros de Aduanas, para fines de la estimación, se les está considerando como una fuente potencial de este fenómeno, al no estar sujetas a la realización de un reconocimiento físico o una revisión documentaria.
- ¹⁷ 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.
- ¹⁸ 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

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 07/06/2023. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002- 2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.sunat.gob.pe/cl-ti-itinteroperabilidad/valida/verificacion>
CVD: 0076 6721 1949 0337



MARCOS CESAR
GARCÍA SOLÍS
JEFE DE DIVISIÓN
06/06/2023 15:36:52

para el 2003^{19,20}. 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 Bolivia²¹.

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 Tributario²² y la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual (MMM).

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 especial²³ 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. Comprende a la jurisdicción de la Intendencia de Aduana Marítima del Callao, y de la Intendencia de Aduana Aérea y Postal del Callao.

gremios y empresas productivas y comerciales; y, v) el análisis del mercado por productos por volumen y valor.

- 19 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.
- 20 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.
- 21 El método que utiliza la GEE para estimar el contrabando por Puno incorpora al azúcar.
- 22 Artículo 14° del Decreto Legislativo N° 1276, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23DIC2016.
- 23 El ingreso de mercancías extranjeras a ZOFRATACNA no está afecto al pago de tributos que gravan la importación. Asimismo, la Ley N.º 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%.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 07/06/2023. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002- 2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.sunat.gob.pe/cl-ti-itinteroperabilidad/valida/verificacion>
CVD: 0076 6721 1949 0337



MARCOS CESAR
GARCÍA SOLÍS
JEFE DE DIVISIÓN
06/06/2023 15:36:52

Gráfico 2
PRINCIPALES FUENTES DE ORIGEN
DEL CONTRABANDO EN EL PERÚ



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

3.2 Resultados

La SUNAT estima en US\$ 594 millones el nivel del contrabando en el Perú para el año 2022²⁴, lo que representa un crecimiento de 0,6% en dicho año. Esta tasa refleja un menor ritmo de expansión respecto del estimado de 4,6% para el año 2021 (SUNAT, 2022a).

Diversos factores influyeron en la consecución de este resultado: la reapertura de los pasos fronterizos para el tránsito de personas en los primeros meses del año 2022²⁵ habría impulsado el contrabando por la frontera norte y sur del país, mientras que el menor dinamismo de la demanda interna²⁶ ralentizó el crecimiento de este delito aduanero.

²⁴ Incluye al monto de las incautaciones por delito de contrabando registradas a nivel nacional.

²⁵ Con Bolivia se reabrió a partir del 01FEB2022, con Ecuador a partir del 18FEB2022 y con Chile a partir del 01MAY2022, luego de mantenerse cerrado desde el 16MAR2020 tras la llegada del coronavirus al país.

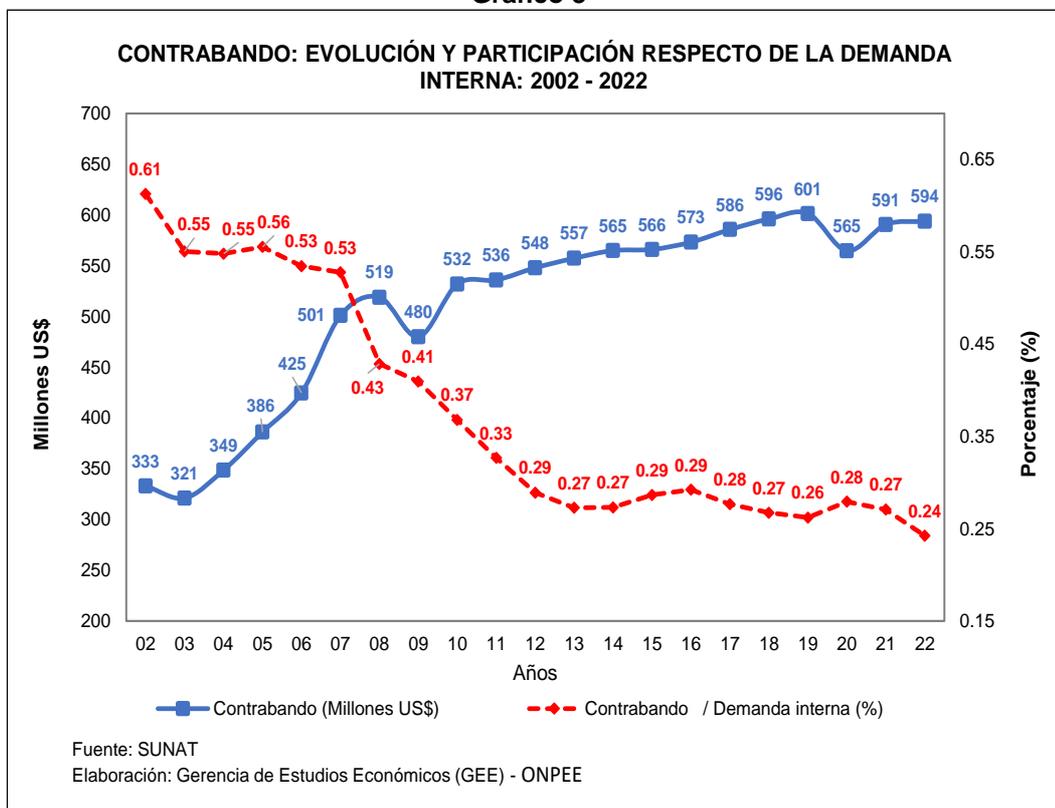
²⁶ En 2022 creció 2,3%, luego de expandirse 14,7% en 2021.



MARCOS CESAR
GARCÍA SOLÍS
JEFE DE DIVISIÓN
06/06/2023 15:36:52

En el Gráfico N.º 3, se presenta la evolución anual del contrabando estimado por la SUNAT para el período 2002 - 2022²⁷, así como de su participación respecto de la demanda interna. Al revisar la dinámica de los últimos 10 años, el contrabando: i) registra una tasa de crecimiento promedio anual de 0,8%; y, ii) no sobrepasa el 0,3%, como porcentaje de la demanda interna.

Gráfico 3



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

- a. El contrabando ingresado por Puno en 2022 se estima en US\$ 236 millones, lo que representa un incremento de 0,4%. Es la frontera más vulnerada del país, con el 39,6% del valor de los productos de contrabando que arriban al Perú

La evolución del contrabando durante el año en análisis se explicaría en parte por el aumento en las ventas de la Zona Franca de Iquique (ZOFRI) a Bolivia de US\$ 509 millones en el año 2021 a US\$ 675 millones en 2022 (ZOFRI, 2023). Como es conocido, Bolivia es utilizada en muchos casos, como zona de tránsito, al punto que al momento de revisar las mercancías incautadas en Puno se han encontrado mercancías originarias de la ZOFRI²⁸ y que registran a dicho país como destino.

²⁷ 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.

²⁸ La mayoría de los productos de contrabando provienen de la ZOFRI, que se caracterizan por ser manufacturados.



Cuadro 3
ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO EN EL PERÚ, SEGÚN ORIGEN
GEOGRÁFICO: 2013-2022
(En millones de US\$)

ORIGEN	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
											MONTO	PART. Var (%) (%) 2022/2021	
TOTAL CONTRABANDO (V) = (I)+(II)+(III)+(IV)	548	557	565	566	573	586	596	601	565	591	594	100	0.6
I. Frontera	300	309	311	311	313	311	306	303	286	291	293	49.3	0.8
Puno	236	241	245	245	251	247	243	241	232	234	236	39.6	0.4
Norte (Tumbes y Piura)	64	68	66	65	62	64	63	62	55	57	58	9.7	2.0
II. Frontera y zona geográfica con tratamiento especial	123	117	111	108	108	111	115	115	105	112	114	19.2	2.2
Tacna	123	117	111	108	108	111	115	115	105	112	114	19.2	2.2
III. Zona geográfica con tratamiento especial	10	11	12	9	7	9	10	8	7	8	7	1.3	-0.8
PECO	10	11	12	9	7	9	10	8	7	8	7	1.3	-0.8
IV. Provincia Constitucional del Callao	115	121	131	138	145	155	166	175	167	180	180	30.2	-0.5
Jurisdicción Aduana Marítima	65	68	74	78	81	86	90	94	88	95	94	15.8	-1.8
Jurisdicción Aduana Aérea y Postal	50	53	57	60	64	69	76	81	78	85	86	14.4	1.0
Memo:													
Contrabando / Importaciones (%)	1.3	1.3	1.3	1.5	1.6	1.5	1.4	1.4	1.6	1.2	1.0		

Fuente: SUNAT

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPEE

Por su parte, la reapertura del tránsito de personas en la frontera con Bolivia solo habría tenido impacto en el contrabando que se desarrolla en Desaguadero, más no en las zonas no controladas, principalmente en la zona norte de Puno²⁹, por donde las mercancías ilegales habrían continuado ingresando a pesar de haber estado vigente esta medida restrictiva orientada a combatir el COVID-19.

La mayoría de los productos de contrabando tienen como destino a las principales ciudades del sur del país Arequipa, Cusco, Abancay y finalmente Lima; en cambio, los que quedan en la región se comercializan en las ferias que se realizan en diversas ciudades y pueblos de Juliaca y Puno³⁰.

Cabe mencionar que Puno se caracteriza por ser una de las regiones con altos índices de pobreza en el país. Según el INEI (2023), en el año 2022, entre el 39,4% y 43,3% de su población se encuentra en dicha situación³¹.

- b. La Provincia Constitucional del Callao es la segunda fuente de origen del contrabando, con un estimado de US\$ 180 millones y que concentra el 30,2% a nivel nacional durante el año 2022. De ese monto, US\$ 94 millones se originaría por la jurisdicción de la Intendencia de Aduana Marítima y el restante US\$ 86 millones, por la jurisdicción de la Intendencia de Aduana Aérea y Postal.

El contrabando por esta fuente de origen se caracteriza por estar compuesto de productos manufacturados y se contrajo 0,5% en 2022, contrastando con el incremento de 8,3% registrado en el año previo.

²⁹ Ubicadas en su mayoría en las provincias de Moho, Huancané y Sandía.

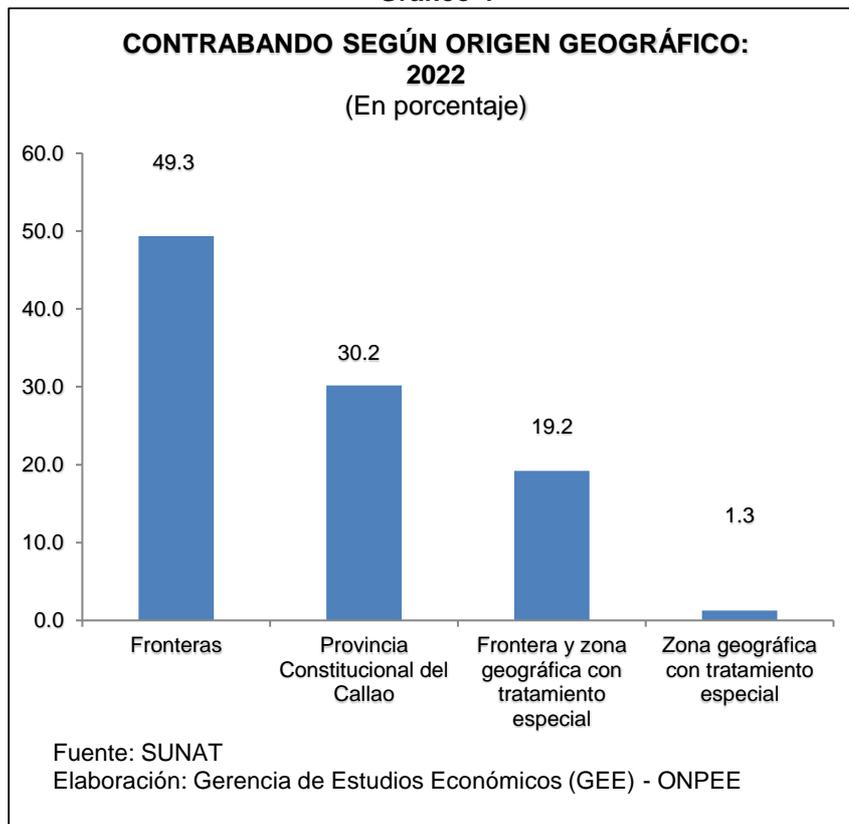
³⁰ En cuanto a los lugares donde se expenden mercancías de contrabando, destacan los mercados Túpac Amaru y San José en Juliaca, Bellavista en Puno, así como en las ferias en Ilave y Puno.

³¹ Por encima del promedio registrado a nivel nacional, que afectó al 27,5% de la población del país.



Este resultado estuvo determinado por la caída de 1,8% del contrabando en la jurisdicción de la Intendencia de la Aduana Marítima del Callao, la misma que fue atenuada en parte por el aumento de 1,0% en la jurisdicción de la Intendencia de la Aduana Aérea del Callao.

Gráfico 4



Según mercancías incautadas, las prendas de vestir y calzado lideran dicha en la Provincia Constitucional del Callao, con una participación de 39% del total. En menor medida, se ubican los celulares e instrumentos médicos-quirúrgicos, entre otros.

- c. El contrabando por Tacna durante el año 2022 se estima en US\$ 114 millones, posicionándose aún por debajo del nivel prepandemia de US\$ 115 millones en 2019. El mencionado importe equivale al 19,2% del total a nivel nacional y en términos nominales representa un incremento de 2,2% respecto del año previo.

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 Blanca³²; y US\$ 27 millones lo hacen por el mismo Centro de Atención en Frontera Santa Rosa (CAFSR), así como por

³² Ubicada a 4 300 msnm en la frontera de los países de Perú-Chile-Bolivia.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISION
06/06/2023 15:36:52

los pasos de frontera no habilitados que se encuentran en los flancos izquierdo y derecho del citado complejo.

El aumento del contrabando por esta fuente de origen se explicaría en parte, por la habilitación a partir del 01MAY2022 del tránsito de personas en la frontera con Chile, luego que esta se mantuviera cerrada desde marzo del año 2020.

En 2022, se produjo una mayor demanda de mercancías por parte de los usuarios de la ZCT³³. En efecto, las ventas de ZOFRATACNA a la ZCT crecieron 6,7%, siendo licores, prendas de vestir y zapatillas, las más requeridas. Este comportamiento se produjo a pesar del menor arribo de turistas nacionales a la ZCT, que pasó de 32 899 en 2021 a 31 583 en 2022.

De otro lado, mediante Ley N° 31543³⁴ se modifica el segundo párrafo del Artículo 20° de la Ley N° 27688, Ley de Zona Franca y Comercial de Tacna y, dispone que las personas naturales del resto del territorio nacional puedan adquirir bienes en la zona comercial vía ventas online (comercio electrónico), libre de impuestos³⁵. Sin embargo, a la fecha del término del presente informe, dicha norma aún está en la etapa de implementación.

- d. El contrabando por la frontera norte del país se estima en US\$ 58 millones para el año 2022, superior al del año previo en 2,0%. Según cifras del Osinergmin³⁶, en los departamentos de Piura y Tumbes, la demanda por combustibles se redujo en 1,7%.

Entre los principales productos incautados en el año 2022, se encuentran las prendas de vestir y calzado, frutas y frutos comestibles, y mascarillas para la prevención de contagios del COVID, etc.

- e. Finalmente, se ubica el contrabando por la zona de aplicación del PECO, que abarca a los territorios de Loreto, San Martín y Ucayali. 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 80% de las mercancías que se acogieron al PECO en el año 2022 ingresaron al país con tasa arancelaria de 0%.

Cabe mencionar que en la zona de aplicación del PECO, el contrabando está referido principalmente a productos de menor cuantía. Se estima en US\$ 7 millones el contrabando en el año 2022, lo que representa el 1,3% del valor total a nivel nacional.

³³ Es oportuno precisar que el presente documento no pretende desprestigiar al sistema comercial imperante en Tacna, ni tampoco involucrar a los operadores de la ZCT en esta actividad ilegal. Lo que se señala es que objetivamente existe un tratamiento diferenciado que genera las condiciones para el contrabando, el cual típicamente se produce cuando los evasores adquieren productos lícitamente en la ZCT y posteriormente, de manera ilícita, lo trasladan al resto del territorio nacional sin el pago íntegro de los tributos diferenciales.

³⁴ Publicada el 04AGO2022 en el Diario Oficial El Peruano.

³⁵ La norma en referencia elimina el requisito de la presencialidad.

³⁶ Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.



El contrabando presenta un estancamiento en el año 2022. Crece por las zonas fronterizas, pero disminuye por la Provincia Constitucional del Callao y la zona de aplicación del PECO.

La composición del contrabando según origen geográfico no ha sufrido mayor variación. En efecto, el contrabando por Tacna apenas aumentó su participación relativa en 0,3 puntos porcentuales, al pasar de 18,9% del total en 2021 a 19,2% del total en el año 2022. En contraste, el contrabando por la Provincia Constitucional del Callao disminuyó su participación relativa en 0,3 puntos porcentuales, de 30,5% en el año 2021 a 30,2% en el año 2022. En el resto, caso de la frontera norte, Puno y zona de aplicación del PECO, no se ha registrado ninguna recomposición.

Cuadro 4
CONTRABANDO SEGÚN ORIGEN GEOGRÁFICO: 2021-2022
(Participación porcentual)

ORÍGEN	2021 (I)	2022 (II)	DIFERENCIA (II) - (I)
TOTAL	100.0	100.0	
Puno	39.7	39.6	-0.1
Provincia Constitucional del Callao	30.5	30.2	-0.3
Tacna	18.9	19.2	0.3
Frontera norte	9.6	9.7	0.1
Peco	1.3	1.3	0.0

Fuente: SUNAT

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPEE

3.3 Indicadores relacionados con el contrabando

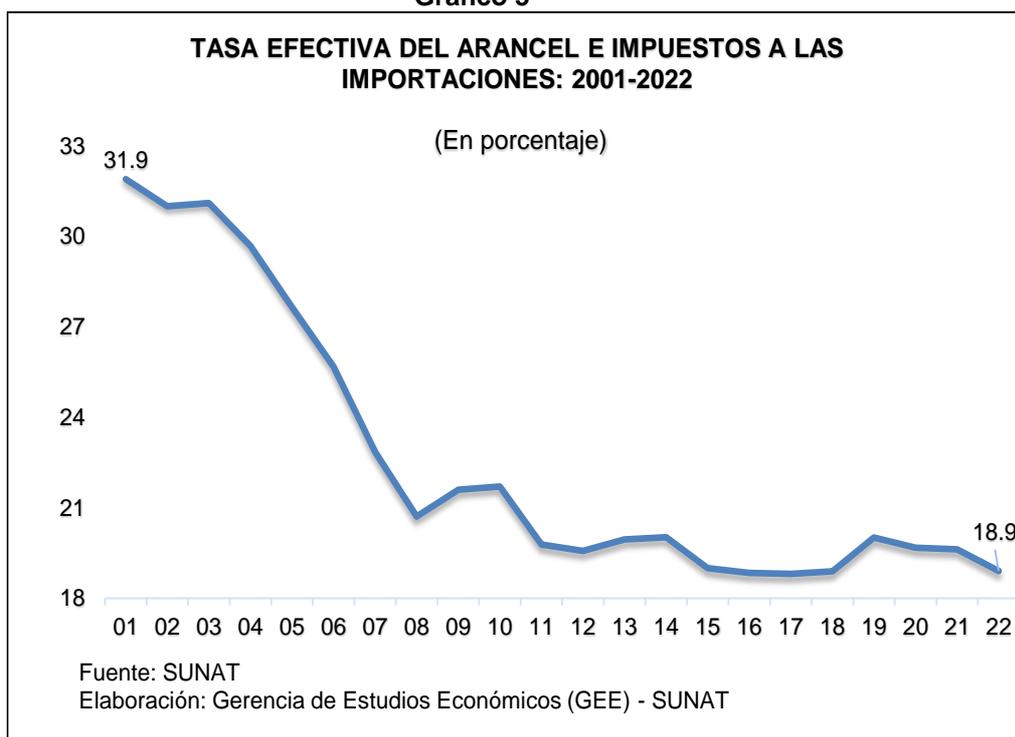
En esta parte del documento se abordará algunos indicadores relacionados con el contrabando.

- a. El indicador contrabando como porcentaje del valor CIF de las importaciones fue de 1,0% en 2022, menor en 0,2 puntos porcentuales al del año previo, resultado impulsado por un mayor crecimiento de las importaciones (18,3%) respecto del contrabando (0,6%). En términos generales, esto refleja una elevada propensión a adquirir productos importados sobre la preferencia por aquellos de contrabando.
- b. En el Gráfico 5 se muestra la evolución anual de la tasa efectiva del arancel e impuestos aplicados a la importación³⁷ desde el año 2001 y hasta el año 2022. En dicho período, el citado indicador se redujo en 13 puntos porcentuales.

³⁷ 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



- A nivel desagregado, la tasa efectiva del arancel³⁸ fue la que más disminuyó, al pasar de 10,1% en el año 2001 a 0,7% en el 2022. Esto debido a la reducción unilateral de las tasas arancelarias³⁹ y a la firma de múltiples acuerdos de libre comercio⁴⁰, que involucran programas de desgravación arancelaria y perforaciones en el arancel nominal.
- Por su parte, la tasa efectiva del IGV⁴¹, a diferencia de lo sucedido con el arancel, registra un menor retroceso de 18,7% en 2001 a 16,7% en 2022.

La reducción de la tasa efectiva de los tributos aplicados a la importación no ha desincentivado el contrabando. De acuerdo con el resultado del año 2022, la posibilidad de que un producto de contrabando pueda ser potencialmente vendido en promedio, 18,9% más barato respecto del fabricado por la industria formal⁴², constituye un incentivo para que se mantenga este delito aduanero.

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

³⁸ La literatura económica en materia de política comercial se refiere al arancel efectivo como aquel que se aplica a las importaciones de un bien cuando ingresa al país descontando el efecto de las preferencias arancelarias contempladas en el acuerdo comercial. Se calcula relacionando el monto del arancel recaudado y el valor de las importaciones CIF.

³⁹ En la actualidad, el arancel promedio nominal es de 2,2%. Es una de las más bajas de la región, inclusive inferior a países como Costa Rica, Colombia y Chile, que también emprendieron un importante proceso de liberalización comercial.

⁴⁰ A la fecha, están en vigencia 22 acuerdos comerciales.

⁴¹ 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 ISC.

⁴² Este estimado sólo se basa en tasas y alícuotas, pero no en el sobre costo propio del contrabando.



cigarrillos, licores y bebidas, prendas de vestir y calzados; siendo precisamente, estas las actividades más afectadas por el contrabando⁴³.

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

- c. Por su parte, el impacto fiscal del contrabando⁴⁴ para el año 2022 se cuantifica en US\$ 112 millones, inferior en 3,1% respecto del año previo. De ese monto dejado de recaudar, US\$ 99 millones corresponde al IGV, US\$ 9 millones al ISC y los restantes US\$ 4 millones al arancel.

4. SUNAT Y LA LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO

El Plan Nacional de Gestión y Control Aduanero 2022 (SUNAT, 2022b), elaborado por la Intendencia Nacional de Control Aduanero (INCA), 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 2022, 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 año 2022 orientados a fortalecer los mecanismos de detección y de ejecución de controles de las modalidades de contrabando, entre otros ilícitos. Al respecto, los lineamientos operativos vinculados al contrabando y delitos conexos son los siguientes:

- a. Fortalecer la programación de las acciones de control extraordinarios (ACE) 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.

⁴³ En este informe no se está incorporando manifestaciones de fraude aduanero como subvaluación, subconteo, entre otras.

⁴⁴ Resulta de multiplicar el monto estimado del contrabando por la respectiva tasa efectiva del arancel e impuestos que gravan a las mercancías importadas.



- 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.

- Mejorar la trazabilidad de las acciones ejecutadas, a fin de medir el resultado y tiempo de duración de todas las medidas preventivas aplicadas (inmovilizaciones e incautaciones), a fin de minimizar su impacto en las operaciones de comercio internacional ilícito.
- Ejecutar operativos especiales conjuntos o coordinados entre las aduanas de una misma zona y en coordinación con la INCA, racionalizando recursos para ejecutar acciones contra el contrabando.
- Fortalecer las relaciones de cooperación con el Ejército, la Policía Nacional del Perú y la Fiscalía para las intervenciones en operativos en zona secundaria.
- 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.
- 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.
- 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, para la denuncia respectiva.
- 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.

4.2 Monto incautado

Las acciones de control permitieron a la SUNAT incautar mercancías hasta por un valor ascendente a US\$ 72 millones, registrando un incremento de 20,3% en el año 2022 y de US\$ 12 millones en términos nominales.



MARCOS CESAR
GARCÍA SOLÍS
JEFE DE DIVISIÓN
06/06/2023 15:36:52



Cuadro 5
MONTOS INCAUTADOS: 2020 - 2022
(En millones de US\$)

AÑOS	2020	2021	2022	Var (%)	
				2021/2020	2022/2021
TOTAL	26	60	72	177.0	20.3

Fuente: Gerencia de Prevención del Contrabando

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPEE

Los montos incautados en cada origen geográfico del contrabando presentaron los siguientes resultados:

- Provincia Constitucional del Callao con US\$ 22 millones. De ese total US\$ 13 millones se incautaron en la jurisdicción de la Intendencia Aduana Marítima del Callao y el restante US\$ 9 millones en la jurisdicción de la Intendencia Aérea y Postal del Callao.
- Zona de frontera con US\$ 16 millones. El monto incautado en la jurisdicción de la Intendencia Aduana Puno, frontera con Bolivia, ascendió a US\$ 8 millones, similar monto al efectuado en las Intendencias de Aduana Tumbes y Paíta, frontera con Ecuador.
- Frontera y zona geográfica nacional de tratamiento especial (jurisdicción de la Intendencia Aduana de Tacna) con US\$ 8 millones.
- Zona geográfica nacional de tratamiento especial (zona de aplicación del PECO) con US\$ 4 millones.

Al igual que la economía formal, el contrabando responde a la demanda del mercado y el tipo de producto. En el año 2022, las prendas de vestir y calzados lideran la lista de mercancías incautadas a nivel nacional, con el 26% del total. Le siguen más atrás, los cigarrillos, ropa usada, vehículos y sus partes, alimentos y celulares, entre otros⁴⁵.

IV. CONCLUSIONES

- La SUNAT estima en US\$ 594 millones el nivel del contrabando en el Perú para el año 2022, lo que representa un crecimiento de 0,6% respecto al año previo. Con este resultado, el contrabando aún se posiciona por debajo de su nivel previo a la pandemia.

La reapertura de los pasos fronterizos para el tránsito de personas habría impulsado el contrabando por la frontera norte y sur del país, mientras que el menor dinamismo de la demanda interna ralentizó el crecimiento de este delito aduanero durante el año 2022.

⁴⁵ Este comportamiento difiere al del año 2020, primer año de la pandemia, donde los productos relacionados con la prevención de contagio y tratamiento del COVID-19, fueron los más incautados.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISION
06/06/2023 15:36:52

- a. Por Puno se origina el 39,6% del contrabando que ingresa al país. Se estima en US\$ 236 millones el nivel de este ilícito aduanero en el año 2022 y un incremento de 0,4% respecto al año previo.
 - b. Luego se ubica la Provincia Constitucional del Callao, con un monto estimado de US\$ 180 millones y una participación relativa de 30,2% del total. En el año 2022, el contrabando por esta fuente de origen disminuyó en 0,5%.
 - c. Se estima en US\$ 114 millones el contrabando por Tacna para el año 2022. El mencionado importe equivale al 19,2% del total y en términos nominales representa un crecimiento de 2,2% respecto al año previo.
 - d. En la frontera norte que involucra a Tumbes y Piura, se estima el contrabando en US\$ 58 millones (9,7% del total), lo que significa un incremento de 2,0% en comparación con el año 2021.
 - e. El contrabando por la zona de aplicación del PECO disminuyó de US\$ 8 millones en 2021 a US\$ 7 millones en el año 2022, equivalente al 1,3% del total nacional.
2. El indicador contrabando como porcentaje del valor CIF de las importaciones fue de 1,0% durante el año 2022, porcentaje menor en 0,2 puntos porcentuales con respecto al año precedente. Asimismo, el desarrollo de este delito aduanero generó una pérdida en la recaudación de US\$ 112 millones.
 3. El valor CIF de las mercancías incautadas en el año 2022 ascendió a US\$ 72 millones, lo que representó un incremento de 20,3%. Por su parte, el 30,7% de dichas incautaciones se dieron en la Provincia Constitucional del Callao.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISION
06/06/2023 15:36:52

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 07/06/2023. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002- 2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.sunat.gob.pe/cl-ti-itinteroperabilidad/valida/verificacion>
CVD: 0076 6721 1949 0337



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 (2023). *Memoria 2022*. Lima, mayo.

Bhagwati, Jagdish (1981). *Alternative Theories of Illegal Trade: Economic Consequences and Statistical Detection*. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 117, H. 3 (1981), pp. 409-427.

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 (2023). *Informe Técnico. Evolución de la Pobreza Monetaria 2011 – 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 (2004). *El Contrabando en el Perú 2003. Evento de Comercio Exterior*.

SUNAT (2022a). *“Estimación del Contrabando en el Perú durante el 2021”*. Lima, junio.

SUNAT (2022b). *Plan Nacional de Gestión y Control Aduanero*. Documento interno.

Zona Franca de Iquique (2023). *Memoria Anual 2022*. Iquique, abril.



MARCOS CESAR
GARCÍA SOLÍS
JEFE DE DIVISIÓN
06/06/2023 15:36:52





MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISION
06/06/2023 15:36:52

ANEXO

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 07/06/2023. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002- 2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.sunat.gob.pe/cl-ti-itinteroperabilidad/valida/verificacion>
CVD: 0076 6721 1949 0337





MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISION
06/06/2023 15:36:53

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

FUENTES	2022													2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2022/2021	
	MONTO PART.	Var (%)																															
TOTAL CONTRABANDO (V) = (I)+(II)+(III)+(IV)	349	386	425	501	519	480	532	536	536	548	557	565	566	573	586	596	601	565	591	594	100.0	0.6											
I. Frontera	188	196	227	276	315	299	324	319	300	300	309	311	311	313	311	306	303	286	291	293	49.3	0.8											
Puno	147	158	186	213	235	233	247	248	236	241	241	245	245	251	247	243	241	232	234	236	39.6	0.4											
Norte (Tumbes y Piura)	41	39	41	63	80	66	77	71	64	68	68	66	65	62	64	63	62	55	57	58	9.7	2.0											
II. Frontera y zona con tratamiento preferencial	96	109	126	136	129	120	143	138	123	123	117	111	108	108	111	115	115	105	112	114	19.2	2.2											
Tacna	96	109	126	136	129	120	143	138	123	123	117	111	108	108	111	115	115	105	112	114	19.2	2.2											
III. Zona con tratamiento preferencial	27	42	44	33	20	13	12	11	10	11	11	12	9	7	9	10	8	7	8	7	1.3	-0.8											
PECO	27	42	44	33	20	13	12	11	10	11	11	12	9	7	9	10	8	7	8	7	1.3	-0.8											
IV. Callao	37	39	27	56	55	48	53	68	68	115	121	131	138	145	155	166	175	167	180	180	30.2	-0.5											
Aduana Marítima	20	22	17	28	34	31	30	40	40	65	68	74	78	81	86	90	94	88	95	94	15.8	-1.8											
Aduana Aérea	17	18	10	28	21	17	23	28	28	50	53	57	60	64	69	76	81	78	85	86	14.4	1.0											
Contrabando / Importaciones (%)	3.5	3.1	2.8	2.5	1.7	2.2	1.8	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.5	1.6	1.5	1.4	1.4	1.6	1.6	1.2													

Fuente: SUNAT

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - ONPEE

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 07/06/2023. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002- 2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.sunat.gob.pe/cl-ti-itinteroperabilidad/valida/verificacion>
CVD: 0076 6721 1949 0337

