



Asociación de Investigación
y Estudios Sociales



Embajada Británica
Ciudad de Guatemala



FORTALECIMIENTO DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA, TRANSPARENCIA ADUANERA Y REDUCCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR ILÍCITO EN GUATEMALA

**-Estimación del comercio exterior ilícito por contrabando y
defraudación aduanera en Guatemala en el año 2015-**

**ERICK COYOY ECHEVERRÍA
MARIANO RAYO MUÑOZ**

Guatemala, enero 2017



FORTALECIMIENTO DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA, TRANSPARENCIA ADUANERA Y REDUCCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR ILÍCITO EN GUATEMALA

**-Estimación del comercio exterior ilícito por contrabando y
defraudación aduanera en Guatemala en el año 2015-**

**Erick Coyoy Echeverría
Mariano Rayo Muñoz**

Guatemala, enero 2017

Editor

Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2017
10ª. Calle 7-48 zona 9, Apdo. Postal 1005-A
PBX: 2201-6300; FAX: 2360-2259
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Equipo de trabajo

Mariano Rayo Muñoz, Coordinación
Erick Coyoy, Investigador
Ana Isabel Antillón, Investigadora
Carlos Vega, Consultor
Jeannelly Melgar, Consultora
Andrés Navas, Consultor

Grupo Editorial ASIES

Ana Lucía Blas
Lilliana López Pineda
Guisela Mayén
Ana María de Specher

Diagramación

Cesia Calderón

Impresión

Centro de Impresiones Gráficas –CIMGRA–
Impresión Guatemala 2017

La publicación se realizó con la colaboración de Embajada Británica. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la institución y autores. Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre que se cite la fuente.



Embajada Británica
Ciudad de Guatemala

Contenido

Introducción.....	V
Resumen de la segunda estimación 2014	1
Caracterización del comercio ilícito	4
Estimación del comercio exterior ilícito.....	7
Estimación del comercio exterior ilícito para Guatemala en 2015	12
El contrabando y la defraudación son parte de la economía oculta o subterránea.....	16
Conclusiones y recomendaciones.....	19
Referencias.....	21
Anexo.....	23

Introducción

El comercio exterior ilícito de mercancías, derivado del contrabando y la defraudación aduaneros, es una actividad criminal de importantes consecuencias negativas sobre toda actividad económica legal y formal que se realiza en el país, por cuanto constituye una competencia desleal que afecta la eficiencia productiva de las empresas que sí cumplen con sus obligaciones legales de carácter tributario, laboral, ambiental y sanitario. También genera una pérdida importante para el erario público, por cuanto se dejan de percibir recursos por los impuestos correspondientes al comercio que no se reportan y pagan. Esta menor disponibilidad de ingresos tributarios, a su vez, limita la capacidad del Estado para la prestación de bienes y servicios públicos, como educación, salud, seguridad y justicia.

Por estas razones, existe un creciente interés por estimar la magnitud de esta y otras actividades ilegales generadoras de producción e ingresos para algún segmento de la población guatemalteca, y que no son registradas en las cuentas oficiales de la actividad económica nacional.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) ha asumido la responsabilidad, desde el año 2012, de realizar un esfuerzo permanente de estudio y análisis de varias actividades ilícitas en Guatemala y Centroamérica, con el fin de aportar propuestas de políticas públicas que permitan reducir los impactos negativos del lavado de dinero, el narcotráfico, el tráfico ilegal de personas, el contrabando y la defraudación aduanera.

¿Por qué le interesa lo anterior a la asociación? Porque ASIES está abocada a construir en Guatemala una cultura de la formalización y cumplimiento de la ley, en la que:

- Los ciudadanos paguen sus impuestos.
- Las autoridades inviertan mejor el gasto público y en obras y servicios destinados al bienestar de los ciudadanos y el avance del país.
- Exista más seguridad.
- Haya menores niveles de corrupción.
- Haya mejor nivel de vida y desarrollo humano.
- Haya menor posibilidad de violencia de grupos de crimen organizado.

En seguimiento a tres estudios previos –dos a nivel nacional y uno a nivel centroamericano—, ASIES realizó un cuarto ejercicio analítico en el 2016. Este estudio analítico, con un marcado perfil propositivo incluye: (a) una tercera estimación del valor del comercio ilícito en Guatemala, para el año 2015, con una primera estimación del monto de la defraudación aduanera; (b) la formulación de propuestas concretas de leyes y normas, con el fin de actualizar el marco normativo vigente y proporcionar al Estado mejores herramientas para la reducción de las actividades criminales del contrabando y la defraudación aduanera, reducir la corrupción y aumentar los ingresos tributarios provenientes del comercio exterior; y, finalmente, (c) identificación nuevas tecnologías para prevenir y combatir el comercio ilícito.

El presente informe consta de seis secciones principales. En la primera se presenta el resumen del estudio realizado en el año 2014, y el cual fue presentado en abril del 2015, un día antes que el Ministerio Público

(MP) y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) informaran sobre el caso de defraudación aduanera que se denomina *La Línea*¹.

En la segunda sección hace una síntesis de los principales aspectos que permiten la caracterización del comercio ilícito por contrabando y defraudación aduanera a la luz de la realidad de los distintos países, la cual ha sido estudiada por agencias especializadas como por administraciones tributarias que buscan contar con la información necesaria para un entendimiento pleno de este problema que merma los ingresos fiscales.

En la tercera sección se hace una revisión de distintas metodologías definidas y aplicadas en otros países, como Chile, Colombia y Perú, para realizar la estimación de la magnitud del contrabando y la defraudación aduanera. El objetivo es ilustrar algunos de los esfuerzos que ya se realizan en este sentido, los cuales pueden servir de referente para un proceso similar en Guatemala.

La sección cuatro corresponde a la estimación del comercio ilícito por contrabando y defraudación aduanera para Guatemala en el año 2015, la cual es una actualización de la realizada en el 2014 con cifras del 2012. El ejercicio se realiza sobre la base de las cifras de consumo generadas por el Banco de Guatemala como parte de las cuentas nacionales.

La sección V aborda la situación de la economía oculta, o subterránea, del cual el contrabando y la defraudación forman parte.

En la sexta se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio, a fin de que puedan ser un referente para las autoridades a cargo de enfrentar estos ilícitos.

Al final del documento, en un anexo, se presentan varias gráficas con información tributaria relacionada al comercio exterior.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales agradece el apoyo recibido del pueblo y el gobierno del Reino Unido, por medio del *Guatemala Bilateral Prosperity Fund*, UK Government, el cual permitió ejecutar el proyecto *Strengthening tax collection and customs transparency in Guatemala*.

¹ Las pesquisas iniciaron en mayo de 2014, con la sospecha de que un grupo de importadores estaban involucrados en acciones de contrabando, quienes tenían contacto con una red de tramitadores aduaneros para evadir el pago real de impuestos. Para ello la red proporcionaba a los importadores un número telefónico conocido como "la línea", la cual a través del análisis e interpretación de la información recolectada en las interceptaciones telefónicas se estableció que parte de la estructura estaba integrada por funcionarios de la SAT. También se determinó que los tramitadores y vistas aduaneros se comunicaban y respondían jerárquicamente a otro grupo delictivo externo a la SAT. Se estableció que mandos altos y medios de esta institución se comunicaban y respondían jerárquicamente ante los miembros de dicha estructura, quienes tomaban las decisiones estratégicas relativas al pago de menos impuestos en las aduanas; determinar la política de recaudación aduanera; colocación de funcionarios superiores en la SAT, entre otras. Para mayores detalles, visitar: <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=587&cntnt01returnid=67>

Resumen de la segunda estimación 2014

1. En Guatemala poco se ha estudiado y analizado sobre la economía criminal, un subsector de las ciencias económicas, no obstante que hay evidencias de su creciente presencia e influencia en el país. La atracción que sobre algunos sectores sociales ejerce la posibilidad de acumular riqueza efectuando actividades ilícitas, dinamiza y acelera la degradación económica, social, cultural y ambiental. No contar con líneas permanentes de investigación sobre la economía criminal, la economía subterránea, la economía a la sombra, la economía no observada, la economía ilegal y la economía informal, imposibilita que el Estado construya políticas públicas certeras y efectivas para su prevención, disminución y posible erradicación.
2. El enorme poder corruptor que la economía criminal acumula está incidiendo en todos los ámbitos del país, porque las personas y organizaciones vinculadas a las actividades ilícitas han incrementado sus esfuerzos por asaltar los organismos del Estado, con el fin de extender su influencia y control sobre la sociedad, y se evidencia cómo desplazan negocios legales y legítimos. A las organizaciones criminales ya no les es suficiente la riqueza económica que han acumulado, sus acciones están crecientemente dirigidas a obtener el poder político.
3. Es imperativo que la Superintendencia de Administración Tributaria recupere los objetivos y funciones para los que fue creada durante el gobierno del presidente Álvaro Arzú. En este sentido, las reformas a su ley orgánica, contenidas en el Decreto número 13-2013 del Congreso de la República², presentan

² En el año 2016 se aprobó el Decreto 37-2016, Ley para el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria, que otorga nuevas facultades a la SAT. Este decreto reforma el artículo 3, referente al objeto y funciones de la SAT; el artículo 4, referente a la facultad para contratar y prohibición para delegar funciones; artículo 6, referente a la estructura organizacional; artículo 7, referente al directorio; artículo 8, referente a integración del directorio; artículo 9, referente a la comisión de postulación; deroga el artículo 10; reforma el artículo 11, referente a la instalación de la comisión de postulación; artículo 12, referente al funcionamiento de la comisión de postulación y proceso de selección de miembros del directorio; artículo 13, referente a nombramiento y remoción de directores; deroga el artículo 15; reforma el artículo 16, referente a impedimentos especiales para los miembros del directorio; deroga el artículo 17; reforma el artículo 19, referente a sesiones y quórum; reforma el artículo 21, referente a dietas; adiciona el artículo 21 bis, referente a tribunal administrativo tributario y aduanero; adiciona el artículo 21 ter, referente a integración del tribunal administrativo tributario y aduanero; adiciona el artículo 21 quater, referente a nombramiento y remoción de los miembros del tribunal administrativo tributario y aduanero; adiciona el artículo 21 quinquies, referente a funcionamiento del tribunal administrativo tributario y aduanero; adiciona el artículo 21 sexies, referente a responsabilidad; reforma el artículo 22, referente a autoridad, jerarquía y competencias del superintendente de administración tributaria; el artículo 23, referente a atribuciones; adiciona el artículo 23 bis, referente a pronóstico y meta de recaudación tributaria; adiciona el artículo 23 ter, referente a convenio para el cumplimiento de las metas de recaudación tributaria; reforma el artículo 24, referente a nombramiento; reforma el artículo 25, referente a calidades; reforma el artículo 26, referente a impedimentos; reforma el artículo 27, referente a remoción; el artículo 28, referente a sustitución; el artículo 29, referente a representación; el artículo 30, referente a las intendencias; el artículo 31, referente a autoridad y jerarquía de los intendentes; el artículo 34, referente a auditorías; el artículo 35, referente a régimen de adquisiciones y contrataciones; el artículo 37, referente a funcionarios y empleados; artículo 38, referente a ingreso y promoción; artículo 39, referente a gastos para comisiones especiales; artículo 41, referente a prohibiciones; artículo 42, referente a declaración patrimonial; adiciona el artículo 42 bis, referente a declaración jurada de intereses; reforma el artículo 43, referente a incompatibilidad; el artículo 44, referente a confidencialidad; el artículo 46, referente a informe al Congreso de la República; el artículo 47, referente a archivo de documentos y expedientes; todos del Decreto 1-98 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. Reforma el artículo 63, referente a confidencialidad de operaciones; el artículo 113, referente a requisitos para su funcionamiento; todos del Decreto 19-2002 del Congreso de la República, Ley de Bancos y Grupos Financieros. Adiciona el artículo 21 "A", referente a derechos de los contribuyentes; adiciona el artículo 21 "B", referente a obligaciones de los contribuyentes; adiciona el artículo 30 "C", referente a información financiera en poder de terceros; reforma las literales c) y d) del numeral 2 del artículo 55; adiciona el numeral 5 al artículo 93; reforma el artículo 154, referente a revocatoria; reforma el artículo 155, referente a ocuro; reforma el artículo 156, referente a trámite y resolución; reforma el artículo 157, referente a silencio administrativo, deroga el artículo 158; reforma el artículo 159, referente a trámite de recursos, todos del Decreto 6-91 del Congreso de la República, Código Tributario. Reforma la literal e) del artículo 23 del Decreto Número 90-2005 del Congreso de la República, Ley del Registro Nacional de las Personas. Adiciona el artículo 368 bis, referente a registro de cuentas bancarias e inversiones en la contabilidad, del Decreto

una oportunidad para atender los temas de contrabando y defraudación aduanera.

4. La actualización y consolidación de las estadísticas en materia de comercio exterior es una necesidad impostergable, más aun, ubicar la facilitación del comercio como una prioridad dentro de las políticas públicas del Estado.
5. El comercio ilícito es una de las actividades que forman parte de la denominada economía no observada, y en virtud de su impacto negativo en la producción y el empleo de los países, así como en los ingresos fiscales, cada vez se hace más evidente la necesidad de realizar estimaciones para cuantificar la magnitud de este problema, como parte de las mediciones de la actividad económica en el marco de los sistemas de cuentas nacionales. Esto con el objetivo de generar políticas públicas certeras, efectivas y eficaces.
6. El comercio ilícito provoca distorsiones en el mercado interno, ya que genera competencia desleal en la venta de productos a precios muy bajos, en comparación con aquellos que cumplen con todos los requisitos legales, fiscales, sanitarios y ambientales. Por ende, contar con estadísticas y registros confiables de la actividad económica permitirá dar seguimiento a la evolución de la economía y, en consecuencia, detectar comportamientos fuera de los parámetros y además identificar problemas relacionados con el comercio ilícito.
7. El Banco de Guatemala, entidad a cargo de la medición de la actividad económica del país con base en el Sistema de Cuentas Nacionales, ha iniciado el proceso para la actualización a la nueva versión del sistema, por lo que se espera en el mediano plazo (dos o tres años), contar con una nueva base de cálculo de la producción nacional que incluya estimaciones de la *economía no observada* y, como parte de estas, del comercio ilícito producto de la defraudación aduanera y el contrabando. Es de esperar que se pueda avanzar lo más rápido posible en este proceso para contar con información fidedigna sobre la magnitud de dicho problema.
8. Guatemala cuenta con una clasificación bastante desagregada de las actividades productivas que se desarrollan en el país, con un Sistema de Cuentas Nacionales que describe actividades y productos: siendo este un sistema avanzado de registro de actividades económicas en la región, que representa una ventaja importante en cuanto a la calidad de información y el rastreo al comercio ilícito que requiere de la identificación de aquellos casos que se salen de la tendencia.
9. A nivel mundial se observa una discrepancia en los saldos mundiales de la cuenta corriente. Hay muchas razones por las que esta cuenta no está cuadrada a nivel mundial, siendo muy importante mencionar las diferencias de registro, debido a que existen diferencias en los conceptos y en la forma de registrar los trasposos de mercancía de un país a otro, ocasionando complicaciones adicionales a la detección del comercio ilícito.
10. Los países de la región latinoamericana que han realizado estimaciones del comercio ilegal o del contrabando (como es el caso de la Comunidad Andina y el Mercosur), han recurrido a distintas metodologías de cálculo, debido a la falta de estándares internacionales únicos en la materia y a las limitaciones en cuanto a la información necesaria para estas mediciones. La adopción de estándares únicos, como los previstos en la nueva versión del Sistema de Cuentas Nacionales, permitirá contar con información homogénea entre los países, para realizar comparaciones sobre la magnitud de este problema. También debieran buscarse acciones conjuntas para enfrentarlo, considerando que se trata de redes de corrupción vinculadas al crimen organizado transnacional.
11. La cuantificación del comercio ilícito producto de la defraudación aduanera y el contrabando es relevante no solo para identificar la participación de esta actividad en la economía nacional, sino para

contar con una estimación fidedigna de la magnitud del problema, y a partir de ello definir las acciones de política pública más adecuadas para enfrentarlo. En tanto se concluye la actualización del Sistema de Cuentas Nacionales a la nueva versión, y se pueda contar por esta vía con las estimaciones, la Superintendencia de Administración Tributaria debiera realizar esfuerzos por generar cifras oficiales que cuantifiquen el comercio ilegal y sirvan de base para las decisiones necesarias de adoptar en el corto plazo para combatirlo.

12. De las tres fuentes de información utilizadas para realizar estimaciones del comercio ilícito en Guatemala, el valor de la producción nacional, el valor de las importaciones, y el valor del consumo final de cada producto, se considera que esta última es la más conveniente de utilizar, por cuanto el comercio ilegal producto de la defraudación aduanera y el contrabando, afecta por igual a la producción nacional y a las importaciones legalmente realizadas. Tomar como base de cálculo solamente una de las dos primeras variables (producción nacional e importaciones), daría lugar a estimaciones parciales.
13. El segundo factor relevante para realizar estimaciones del comercio ilícito son los porcentajes de mercado de cada producto afectado por este problema. Es precisamente en este aspecto donde se carece actualmente de estimaciones oficiales o de otras fuentes. Los porcentajes que se apliquen en una estimación podrían ser validados con información de organismos internacionales o nacionales que puedan contar con estudios en la materia. En el caso de Guatemala, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), es un organismo que podría hacer aportes en este sentido, tomando en consideración que integra las cifras de comercio de los países de la región, y que Centroamérica es uno de los mercados más importantes para cada uno de ellos.
14. La estimación sobre la base del valor del consumo final por producto obtuvo como resultado una estimación del comercio ilegal por valor de **Q13,414.4 millones** para el año 2012 (equivalente a **3.4 % del PIB** de ese año).
15. La segunda estimación sobre el monto del comercio ilícito en Guatemala muestra la necesidad de contar una línea permanente de investigación y análisis sobre el tema, por lo que es responsabilidad compartida entre entidades de investigación académica e instituciones públicas, ampliar y profundizar el trabajo sobre comercio ilícito en el país.

Caracterización del comercio ilícito

En las anteriores estimaciones del comercio ilícito, derivado del contrabando y la defraudación aduaneros, en Guatemala que ha realizado ASIES (2013 y 2014) se han consultado distintas fuentes y autores que han permitido sintetizar las principales características e implicaciones de este problema. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), por su parte, señala que el comercio ilícito de mercancías provenientes del extranjero es parte de la denominada economía no observada, dentro de la cual se identifican dos tipos principales de actividades ilegales:

1. La producción de bienes o servicios cuya venta, distribución o posesión está prohibida por la ley.
2. Las actividades de producción realizadas por productores no autorizados.

Como ejemplos de estas actividades ilegales se mencionan la elaboración y distribución de narcóticos, el transporte ilegal en forma de contrabando de bienes y de personas y servicios como la prostitución (Coyoy, García y Rayo 2014, pág. 113). Al igual que en las ocasiones previas, en esta ocasión se presenta una nueva estimación del comercio ilícito por contrabando y defraudación aduanera para Guatemala con cifras del año 2015.

El objetivo de estas estimaciones es continuar aportando para una línea de investigación sobre comercio ilícito en el país, cuyos resultados permitan a los formuladores de políticas públicas y quienes toman decisiones, así como a otros investigadores, tener herramientas más certeras para proponer y ejecutar acciones dirigidas a la prevención, combate y erradicación de actividades ilícitas como lo son la defraudación aduanera y el contrabando (Coyoy, García y Rayo 2014, pág. 7).

Entre los distintos aportes recientes sobre la caracterización de este comercio ilícito, Euromonitor International (2015) lo define como la producción, importación, exportación, venta y compra de bienes que no cumplen con la legislación vigente para su comercialización en una jurisdicción en particular. Agrega que las categorías más comunes de comercio ilícito son:

Cuadro 1. Categorías más comunes de comercio ilícito

Categoría	Concepto	Común en
Contrabando	Productos con marca original que han sido importados ilegalmente hacia un país y vendidos evadiendo impuestos y tarifas	Principalmente marcas <i>premium</i> de bebidas alcohólicas, tabaco, productos de belleza y cuidado personal, vestimenta, productos electrónicos
Adulteración, falsificación, relleno	Imitaciones fraudulentas de: productos legítimos (piratería), manufactura industrial ilícita, envases vacíos de productos legítimos rellenos con otros materiales	Bebidas alcohólicas, productos farmacéuticos, vestimenta, productos de belleza y cuidado personal, aceites y lubricantes
Evasión de impuestos	Bienes producidos legalmente que no pagan impuestos requeridos en el país de producción	Bebidas alcohólicas, tabaco y otros bienes gravados con altos impuestos
Productos artesanales	Productos manufacturados fuera del marco regulatorio siguiendo prácticas artesanales. En la mayoría de casos estos productos son ilícitos si se producen con propósitos comerciales	Bebidas alcohólicas
Reventa de bienes expirados	Comercio de bienes expirados, usualmente robados	Productos farmacéuticos, alimentos envasados, productos para el cuidado del hogar

Dada la complejidad del problema, y las múltiples variantes que presenta, Euromonitor International señala que estrategias de solución específicas para los distintos productos, para atacar el comercio ilícito, no son muy exitosas, ya que los involucrados en este comercio pueden encontrar una mejor forma de superar los obstáculos creados como pueden ser nuevos tipos de envases difíciles de copiar, timbres fiscales mejorados y controles de frontera más estrictos. Concluye que se requiere un enfoque integral para combatir el mercado ilícito, lo que a veces significa inclusive una estrategia más allá de la jurisdicción de un país (pág. 11).

La región de América Latina no escapa a los efectos económicos, financieros y sociales de estas actividades ilícitas, por lo que en distintos países se hacen esfuerzos para entenderlo, cuantificarlo, y sobre esa base, definir opciones de prevención, disminución o erradicación. Es así como en 2015, la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (laRED), de la cual ASIES forma parte, elaboró el estudio *Contrabando y Defraudación Aduanera en Centroamérica* con el objetivo de ofrecer elementos para ese análisis, así como para sugerir elementos para la elaboración de políticas públicas y medidas eficaces para enfrentarlo.³

En América del Sur, varias administraciones tributarias realizan trabajos y estudios sistemáticos sobre contrabando y defraudación aduanera. Es el caso de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) del Perú, que en su informe de resultados de la estimación del contrabando en dicho país en el año 2015,⁴ señala que entre los determinantes de ese comercio ilícito se encuentran los siguientes (SUNAT 2016, págs. 4-5):

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

³ Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_41378-1522-4-30.pdf?150520193701

⁴ Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/contrabando_subvaluacion_SUNAT.pdf

pero sobre todo donde el costo de arriesgarse a ser capturado y penalizado por tal actividad ilícita es relativamente bajo.

- g) **Existencia de cultura de informalidad.** Gran cantidad de personas no consideran que están cometiendo ninguna falta al consumir bienes de contrabando ni restándole recursos al sector público para la prestación de servicios básicos. Asimismo, en las zonas de frontera esta difundida una cultura de permisividad frente al contrabando, que usualmente se justifica por razones económicas.
- h) **Épocas de crisis.** Es donde más se agrava el problema de contrabando puesto que adquirir bienes en el mercado formal es muy caro y las personas recurren más al mercado informal, donde los precios, por lo general, son más baratos.
- i) **Escasa coordinación entre entidades del Estado en materia de contrabando.** Adicionalmente a ello, existe dificultad legal para compartir información entre entidades, falta de política criminal contra el contrabando y escasa cantidad de fiscales y jueces especializados.
- j) **Fronteras extensas y difícil topografía.** Estas limitaciones no permiten un control eficaz del paso de vehículos, personas y mercancías, que ingresan por vías de penetración ilegales sin pasar por controles aduaneros.
- k) **Tránsitos no arribados.** Este régimen permite la suspensión temporal de derechos e impuestos para bienes que son transportados bajo control aduanero, de una aduana a otra o con destino al exterior. El contrabando ocurre cuando las mercancías no llegan a su destino y son vendidos en el mercado informal.

Como se aprecia, los factores arriba descritos referentes a Perú, también parecen tener validez y relevancia para Guatemala, por lo que las experiencias de otros países pueden contribuir a los esfuerzos nacionales para la cuantificación y definición de opciones de solución para estos ilícitos.

Estimación del comercio exterior ilícito

Respecto a la cuantificación del valor que puede representar el comercio ilícito por contrabando y defraudación aduanera, en las anteriores estimaciones realizadas por ASIES para Guatemala, entre los distintos autores consultados se encuentra Whittembury (2006), quien realizó una síntesis de las diferentes metodologías aplicadas para la estimación del ingreso de mercancías de contrabando en los países miembros de la comunidad Andina de Naciones CAN (Perú, Ecuador Colombia y Bolivia). El autor reporta que no existe una metodología estandarizada para la estimación del comercio ilegal que pueda ser aplicada a todos los países. En cada uno de estos cuatro casos se usaron metodologías distintas, acordes con la realidad y la información disponible en cada país (Coyoy, García y Rayo 2014, págs. 116-117).

Más recientemente, el investigador Bonilla (2014) confirma que no está disponible una metodología definitiva de medición de evasión en aduanas que sea aceptada y aplicada internacionalmente. Agrega que las investigaciones académicas tampoco parecen decir mucho sobre cómo medir o estimar correctamente las brechas comerciales producto de estas actividades ilícitas en las aduanas de los países (pág. 11).

El autor define la evasión asociada a las importaciones como aquella que se produce por la subvaloración en el precio, la subdeclaración de cantidades o el cambio en la clasificación arancelaria de bienes importados con la finalidad de evitar el pago de los gravámenes aduaneros (pág. 3). Es decir que se trata de la denominada defraudación aduanera. Propone una metodología de estimación de la evasión en las importaciones, la cual está basada en cuatro fases principales:

1. Definición de estratos de productos susceptibles de evasión en las importaciones según factores de riesgo identificados por expertos.
2. Realización de auditorías selectivas en operaciones de importación definidas mediante muestreo estratificado según los factores de riesgo.
3. Conformación de vectores de riesgo de evasión en importaciones en los distintos productos a partir de los resultados de las muestras.
4. Estimación del valor de la evasión en las importaciones mediante la aplicación del vector de riesgo a las importaciones totales (Bonilla 2014, págs. 53-60).

La estimación resultante de la aplicación de esta metodología a las importaciones de Chile en el año 2013, da como resultado un valor de la defraudación aduanera de US\$406 millones, equivalentes al 2.5 % de las importaciones totales de dicho país (pág. 61).

En el caso de Perú, la SUNAT cuantificó en US\$1,061 millones las actividades del comercio exterior ilícito en 2015, los cuales se dividen en contrabando (US\$566 millones) y defraudación aduanera (US\$495 millones). Asimismo, estima que estos ilícitos habrían generado una pérdida para el fisco de US\$202 millones, por concepto de derechos e impuestos aplicables a las importaciones que no se reportaron (SUNAT 2016, pág. 63).

La SUNAT hace sus mediciones de contrabando a partir de la identificación de los principales puntos o zonas fronterizas en las que se registra el mayor ingreso ilegal de productos. Utilizan tres métodos para ello, el de estimación de inconsistencias a partir de las cifras del consumo aparente de las localidades; encuestas entre los oficiales de aduanas para que expresen la información que conocen sobre productos que ingresan ilegalmente; y el método deductivo basado en las incautaciones realizadas (SUNAT 2016, págs. 12-15). Estos informes están disponibles al público en el portal oficial de la SUNAT (<http://www.sunat.gob.pe/>).

Respecto a la estimación de la defraudación aduanera, la SUNAT plantea que la subvaluación es la modalidad más importante de defraudación aduanera en el Perú. 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 (pág. 54).

La estimación que realizan sigue tres pasos básicos: primero, identifican los productos sensibles a la subvaluación; segundo, se construye el indicador de ocurrencia de la subvaluación para cada producto; tercero, se estima el valor aproximado de la subvaluación, multiplicando el valor de las importaciones de cada producto con mayor probabilidad de riesgo por el factor de ocurrencia del mismo (págs. 54-56).

En el *Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas*, año 2015 (Granada y Sierra, 2016) se explica que la estadística espejo es una metodología de comparación de cifras provenientes de dos fuentes diferentes. Consiste en comparar las cifras de las importaciones colombianas registradas como procedentes de un país socio comercial, con las cifras de las respectivas exportaciones reportadas por dicho país hacia Colombia durante el año 2015 (pág. 8). Agregan que dicha comparación tiene como resultado equilibrios o diferencias; estas últimas pueden interpretarse como fenómenos asociados al ingreso irregular de mercancías al territorio nacional, ya sea por falseamiento en la información (contrabando técnico) o por la omisión en la declaración de las importaciones (contrabando abierto).

De acuerdo con los resultados de la metodología de estadística espejo aplicada para Colombia, se estima que, en el año 2015, las importaciones de ese país presentan una distorsión de US\$6,171 millones (equivalentes al 12 % de las importaciones totales), explicada por el contrabando abierto US\$538 millones, y por la subfacturación de las importaciones (contrabando técnico) por US\$5,633 millones (pág. 58).

Una de las limitaciones de esta metodología es diferencia que existe entre los valores reportados por los países como exportaciones y por sus socios comerciales, como importaciones. Esto debido a que los costos de seguro y flete están incluidos en el valor de las importaciones reportadas por los países destino de las mercancías (valores CIF: *Cost Insurance and Freight*. Costo de seguro y flete), pero se excluyen del valor de las exportaciones reportadas por los países de origen (valores FOB: *Free On Board*, Libre a bordo). Por lo tanto, al aplicar la metodología, debe calcularse el valor o porcentaje de la diferencia que corresponde a este factor, para no atribuirlo erróneamente a la distorsión por el ingreso irregular de las mercancías (Granada y Sierra, 2016, pág. 55).

Para el caso de Guatemala, se hizo una comparación de los valores reportados como importaciones provenientes de cinco de los principales socios comerciales, y los valores registrados como exportaciones hacia Guatemala por estos mismos países, para el período 2011-2015. Las importaciones provenientes de estos cinco países representan en promedio el 60 % del valor total importado por el país en cada año.⁵

⁵ Gráficas correspondientes a este cuadro se encuentran en el anexo de este documento.

**Cuadro 2. Guatemala: Importaciones y exportaciones de principales socios comerciales.
Años 2011-2015 (millones de US\$)**

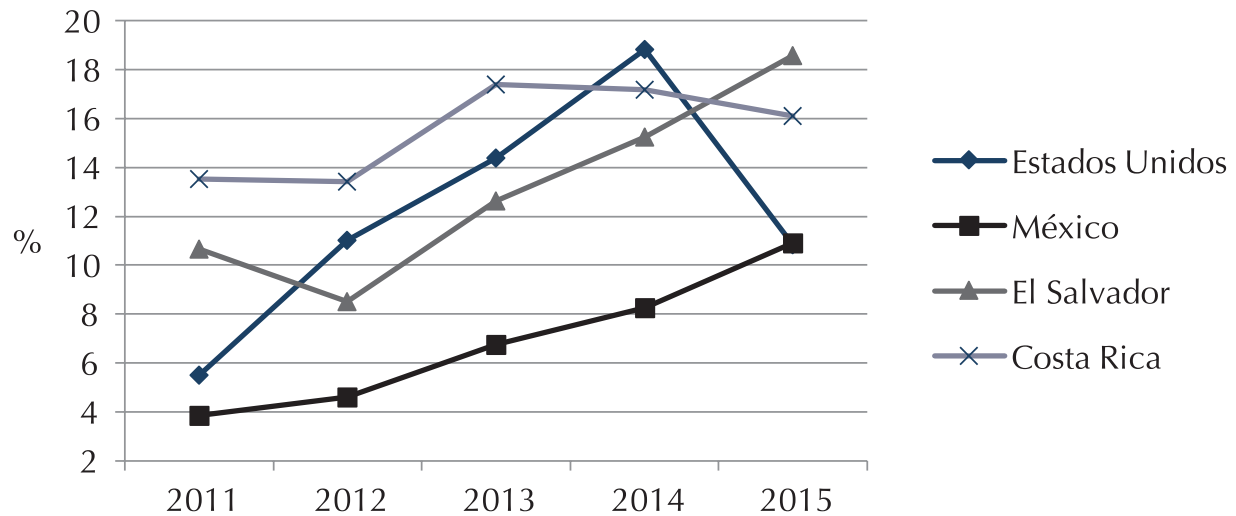
País	Concepto	2011	2012	2013	2014	2015
Estados Unidos	Imp. de Guate	6,508.6	6,460.6	6,488.9	7,345.1	6,512.5
	Exp. a Guate.	6,151.2	5,748.9	5,554.6	5,961.7	5,806.7
	Diferencia %	5.5	1.0	4.4	8.8	10.8
México	Imp. de Guate	1,858.9	1,915.7	1,860.3	1,951.6	2,040.1
	Exp. a Guate.	1,787.3	1,827.3	1,734.6	1,790.4	1,817.6
	Diferencia %	3.9	4.6	6.8	8.3	10.9
El Salvador	Imp. de Guate	820.4	777.1	820.0	830.7	903.7
	Exp. a Guate.	733.0	711.1	716.5	704.2	735.7
	Diferencia %	10.7	8.5	12.6	15.2	18.6
Panamá	Imp. de Guate	476.8	544.4	584.9	683.3	606.5
	Exp. a Guate.	6.0	6.7	5.6	7.7	9.8
	Diferencia %	98.7	98.8	99.0	98.9	98.4
Costa Rica	Imp. de Guate	455.5	476.8	519.8	537.3	599.7
	Exp. a Guate.	93.9	412.9	429.4	444.9	503.0
	Diferencia %	13.5	13.4	17.4	17.2	16.1
Total	Imp. de Guate	10,120.4	10,174.6	10,273.8	11,347.9	10,662.4
	Exp. a Guate.	9,071.4	8,706.9	8,440.7	8,908.9	8,872.8
	Diferencia %	10.4	4.4	17.8	21.5	16.8
Guatemala	Imp. Totales	16,613.0	16,994.4	17,517.9	18,281.8	17,639.9
	% de Imp. Totales	60.9	59.9	58.6	62.1	60.4

Fuente: Datos de importaciones de Guatemala: Banco de Guatemala. Datos de exportaciones de socios comerciales: SIECA (El Salvador, Panamá y Costa Rica), Sistema Nacional de Información Comercial de México y Oficina de Censos y Estadísticas de los Estados Unidos de América.

Debido a que no se cuenta con información pública sobre los costos de seguro y flete incluidos en las importaciones CIF de Guatemala, no es posible hacer una estimación más certera de la magnitud de la diferencia entre valores importados y exportados de los principales socios comerciales que corresponde a contrabando y defraudación aduanera.

Pero de los datos presentados es relevante destacar dos situaciones: Primero, el porcentaje de diferencia entre valores importados y exportados aumenta en todos los casos entre 2011 y 2015. Esto sugiere que, dada la estructura de costos de seguro y flete, la cual no pudo haber variado significativamente en el período, la creciente diferencia porcentual se podría atribuir a mayores niveles de comercio ilícito en forma de contrabando y defraudación. La siguiente gráfica muestra la tendencia creciente de la diferencia entre valores registrados como importaciones por Guatemala y como exportaciones hacia Guatemala por los principales socios comerciales.

Gráfica 1. Guatemala: Discrepancias porcentuales en registros de comercio bilateral con principales socios comerciales. Años 2011-2015



Fuente: elaboración propia con base en registros de comercio bilateral con cada país.

Segundo, resalta la significativa discrepancia, 98 %, entre los valores del comercio con Panamá registrados como importaciones por Guatemala y como exportaciones por aquel país. Granada y Sierra (2016), señalan que una diferencia de este tipo corresponde a una sobrefacturación de importaciones. Agregan que este componente del contrabando técnico es otro mecanismo ilícito al que acuden los importadores con un objetivo generalmente asociado al lavado de activos, que funciona de la siguiente forma: al declarar un mayor valor de la importación se busca falsear el valor de la misma con el fin de movilizar divisas para realizar lavado de dinero. Esta operación viene unida a mercancía inexistente o sobrevalorada, que sólo se plasma en la declaración de importación. Se detecta cuando al comparar las cifras de las dos fuentes (importaciones oficiales y exportaciones espejo), el valor reportado en el registro de exportación espejo, la cifra es menor que la oficial de importaciones (pág. 18). La significativa discrepancia estadística en los registros de comercio entre Guatemala y Panamá sugiere que es una situación especial que las autoridades nacionales debieran verificar y analizar.

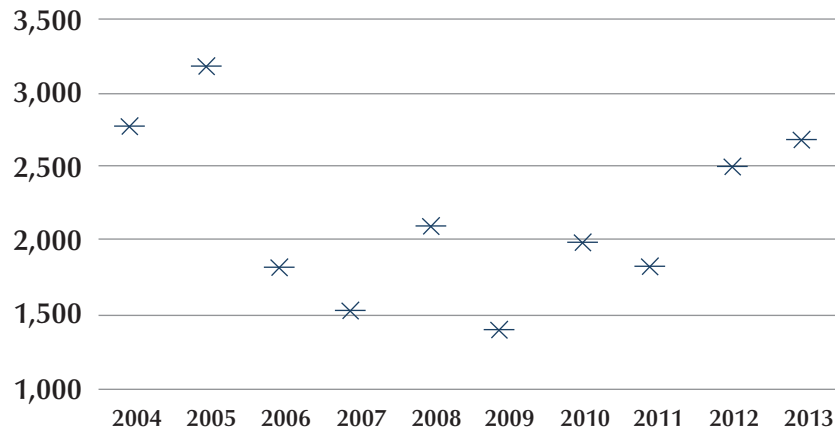
En la *Revisión metodológica y segunda estimación del comercio ilícito en la República de Guatemala* (Coyoy, García y Rayo, 2014), se estimó que la magnitud del comercio exterior ilícito en 2012 fue equivalente a 3.4 % del PIB. Por basarse en las cifras de consumo estimadas por el Banco de Guatemala en las cuentas nacionales, es una magnitud global que incluye tanto al contrabando como a la defraudación aduanera.

El descubrimiento en 2015 de la red de defraudación aduanera denominada *La Línea* por parte de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público (MP), la cual estaba encabezada por el expresidente de la República, sugiere que este es un problema estructural en Guatemala y que su magnitud podría ser mayor a la estimada para 2012.

Otra organización internacional que ha estudiado el comercio ilícito y ha realizado estimaciones para distintos países, incluido Guatemala, es Global Financial Integrity, la cual señala que el fraude en el comercio internacional se da mediante la alteración de registros de valores o volúmenes de exportaciones o importaciones en la facturación correspondiente. Agrega que esta alteración es una forma de lavado de dinero basada en el comercio, la cual es posible por el hecho de que las contrapartes comerciales manipulan los documentos respectivos. Esta manipulación fraudulenta del precio, la cantidad o la calidad

de un producto en la factura permite a los criminales, funcionarios corruptos y evasores de impuestos mover grandes cantidades de dinero entre los países de manera rápida, fácil y con probabilidad de no ser detectadas. El organismo estima que, en promedio, el fraude mediante la alteración de la facturación del comercio internacional de Guatemala en el período 2004-2013 fue equivalente al 9.4 % del total comercializado con el exterior en cada año (Global Financial Integrity 2015, págs. 1 y 18).

**Gráfica 2. Guatemala: Flujos financieros ilícitos
2004-2013 (millones US\$)**



Fuente: Página 30. http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final.pdf

Una posibilidad para enfrentar estas anomalías en el comercio exterior es una base de datos sobre valoración como instrumento para la evaluación de riesgos. El Comité de Valoración en Aduana de la Organización Mundial del Comercio elaboró unas directrices al respecto, y señala que esta base de datos deberá estar concebida especialmente para evaluar los riesgos potenciales con respecto a la veracidad o exactitud del valor en aduana declarado por las mercancías importadas.

Respecto a la utilidad de estos instrumentos, se indica que los sistemas de gestión de bases de datos permiten a una administración de aduanas comparar el valor declarado con un valor o con los valores en aduana aceptados anteriormente. Se aclara que, dado que las fluctuaciones de los precios son algo normal en el comercio internacional, los resultados de tales comparaciones no representan por sí mismos un indicador suficiente o definitivo de la existencia de un riesgo potencial. Así pues, aunque una diferencia grande entre el valor declarado y el valor almacenado en la base de datos de esa mercancía puede constituir un factor de riesgo potencial, esta diferencia debe considerarse en conjunción con otros factores de riesgo.

Agrega el organismo que, por lo general, una base de datos sobre valoración deberá formar parte de una más amplia que abarque la estimación de riesgos relacionados con otros aspectos de las operaciones de importación o exportación, tales como el origen, el código arancelario, el perfil del importador, el perfil del exportador, etc (OMC 2014, pág. 5).

Estimación del comercio exterior ilícito para Guatemala en 2015

Con el objetivo de realizar una actualización de la estimación de comercio ilícito por contrabando y defraudación aduanera para Guatemala, se hizo una actualización del ejercicio realizado en 2012 con datos de consumo de los hogares estimados por el Banco de Guatemala en las cuentas nacionales para 2015. Los resultados obtenidos son los siguientes:

Cuadro 3. Guatemala: Estimación de comercio ilícito según el valor del consumo final de cada producto y el porcentaje de mercado afectado. Año 2015. Millones de quetzales corrientes

Categorías de productos	Valor del consumo final	%	Productos principales específicos	Estimación % de mercado afectado por comercio ilícito ⁶	Estimación comercio ilícito por contrabando y defraudación aduanera
Cereales	8,369.6	5.1	Maíz y arroz	25	2,092.4
Otros productos animales	6,382.8	3.9	Huevos / pollo	18	1,148.9
Carne y productos de carne	19,215.6	11.6	Carne cerdo	5	960.8
Productos de panadería	32,811.3	19.8	Pan y harinas	2	656.2
Azúcar	6,765.9	4.1	Azúcar	2	135.3
Macarrones, fideos y productos farináceos análogos	1,808.9	1.1	Pastas	2	36.2
Productos lácteos	10,224.5	6.2	Leche	6	613.5
Productos alimenticios	8,849.2	5.3	Abarrotes	9	796.4
Bebidas alcohólicas	6,055.8	3.7	Licores	13	787.3
Bebidas no alcohólicas; aguas minerales embotelladas	8,748.4	5.3	Bebidas	14	1,224.8
Productos del tabaco	1,951.6	1.2	Cigarrillos	14	273.2
Fibras textiles, productos textiles y prendas de vestir	17,748.5	10.7	Vestuario	18	3,194.7
Cuero y productos de cuero; calzado	6,559.0	4.0	Calzado	18	1,180.6
Pasta de papel, papel y productos de papel; impresos y artículos análogos	3,799.1	2.3	Papel	4	152.0
Productos de petróleo refinado; combustibles	10,600.9	6.4	Combustibles	16	1,696.1
Productos químicos	15,515.5	9.4	Medicamentos /agroquímicos	15	2,327.3
TOTAL	165,406.5	100.0		10.4	17,275.7
PIB NOMINAL	488,333.0				488,333.0
PORCENTAJE DEL PIB	33.9				3.5
IMPORTACIONES TOTALES					134,768.8
% DE LAS IMPORTACIONES					12.8

Nota: cifras de consumo estimadas por el Banco de Guatemala y cálculos propios de comercio ilícito.

⁶ Estas estimaciones provienen de los estudios anteriores de ASIES, así como de entrevistas realizadas con sectores productivos entre septiembre y noviembre del año 2016.

Este resultado se obtiene aplicando al valor del consumo final de cada producto (estimado por el BANGUAT en las cuentas nacionales), el porcentaje de mercado nacional afectado por el comercio ilícito (Benavides, Gutowski y Rayo 2013) y entrevistas realizadas con sectores afectados, con lo cual se obtiene la estimación del valor del comercio ilícito por producto (Coyoy, García y Rayo 2014, pág. 135).

Para el año 2015, el comercio ilícito estimado de esta manera fue de Q17,275.7 millones, equivalentes a 3.5 % del PIB, superior al 3.4 % del PIB obtenido para 2012.

Debido a que se trata de una estimación realizada a partir de las cifras de consumo privado de las cuentas nacionales, no es posible distinguir entre lo que corresponde a contrabando y a defraudación aduanera. Debido a que se trata de actos ilícitos con características sustancialmente diferentes, las estimaciones de cada uno deben hacerse por separado, con métodos y técnicas distintas.

Una estimación a un posible valor de la defraudación aduanera en Guatemala en 2015, puede realizarse a partir de la información presentada por el Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala al momento de anunciar el desmantelamiento de la red denominada *La Línea*, en abril del 2015.⁷ Los entes investigadores estiman que el porcentaje percibido por los funcionarios involucrados y sus contrapartes externas enlaces con los empresarios era, en promedio, del 34 % de la recaudación percibida por la SAT. Además, que el equivalente al 25 %⁸ de lo recaudado más lo captado por los integrantes de la red, era el beneficio percibido (en términos de impuestos no pagados) por los empresarios al participar en estos ilícitos.

A partir de estas cifras, se tiene que para el año 2014 la recaudación tributaria obtenida por importaciones en las tres principales aduanas del país (Aduana Central, Puerto Quetzal y Puerto Santo Tomás), fue de Q10,366 millones, y que el 34 % obtenido por los integrantes de *La Línea* fue de Q3,560 millones, en tanto que el beneficio obtenido por los empresarios en términos de menores pago realizados fue de Q3,481 millones. Por lo tanto, el total percibido por la SAT debió haber sido de Q17,407 millones. De tal manera que los recursos dejados de percibir por el fisco debido a esta red de defraudación aduanera fueron de Q7,041 millones (equivalentes al 1.6 % del PIB de ese año).

Cuadro 4. Guatemala: Estimación de defraudación aduanera por *La Línea*. Año 2014

Concepto	Valor (millones de quetzales)
Recaudación tributaria en 3 aduanas principales	10,366
Cobros por los integrantes de la red (34 % de la recaudación)	3,560
Beneficio obtenido por los empresarios (menores pagos de impuestos, 25 % de la suma de 1 y 2)	3,481
Recaudación dejada de percibir por la SAT (2 + 3)	7,041
Recaudación no percibida como porcentaje del PIB	1.6 %

Nota: información de presentación pública de la CICIG por el desmantelamiento de la red *La Línea*.

⁷ Comunicado de Prensa número 11 del 16 de abril de 2015 y presentación para conferencia de prensa del MP y la CICIG. En: <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=587&cntnt01returnid=67>

⁸ Este porcentaje corresponde a una estimación conservadora, porque, para ciertas importaciones, puede ser mayor este incentivo económico.

En estas tres aduanas se registra más del 60 % de las importaciones totales del país, por lo que las cifras de defraudación aduanera por esta red podrían ser mayores al tomar en cuenta las otras. De acuerdo con los registros de la SAT, en siete de las aduanas se concentra el 95 % de las importaciones. Estas son, en adición a las tres ya mencionadas, Express Aéreo, Pedro de Alvarado (frontera con El Salvador), Puerto Barrios (Izabal) y Tecún Umán (frontera con México).

Por lo tanto, se hizo una estimación para 2015 en la que se aplicaron los porcentajes de defraudación estimados por la CICIG y el MP en 2014 en las tres aduanas investigadas por ellos, y para las otras cuatro aduanas principales se hace el supuesto de que la defraudación aduanera se da en menor escala, hasta en un 60 % de las importaciones registradas en las mismas, considerando que hay una proporción de transacciones que se realizan sin irregularidad alguna, por lo que el pago de obligaciones impositivas se cumple a cabalidad. Con base en ello se tienen los siguientes resultados.

Cuadro 5. Guatemala: Estimación de defraudación aduanera en 7 aduanas principales. Año 2015

Concepto	Valor (millones de quetzales)
Recaudación tributaria total en 7 aduanas principales	15,066
Recaudación tributaria en 7 aduanas principales por transacciones con irregularidades de defraudación	12,896
Cobros por los integrantes de la red de defraudación (34 % de la recaudación)	4,385
Beneficio obtenido por los empresarios (menores pagos de impuestos, 25 % de la suma de 2 y 3)	4,256
Recaudación dejada de percibir por la SAT (2 + 3)	8,640
Recaudación no percibida como porcentaje del PIB	1.8 %

Nota: valores con base en porcentajes de defraudación aduanera estimados por MP y CICIG.

Considerando que la estimación realizada sobre la magnitud del comercio ilícito es de un equivalente a 3.5 % del PIB en 2015, y que de acuerdo con las estimaciones realizadas a partir de las investigaciones de la CICIG y el MP, la defraudación aduanera podría haber alcanzado el 1.8 % del PIB, el impacto fiscal por el contrabando directo sería del orden del 1.7 % del PIB en ese mismo año.

Las estimaciones generales anteriores significan que la autoridad tributaria podría estar frente a un potencial de recaudación adicional por un valor de los Q8,640 millones de defraudación aduanera estimados para 2015. Pero como en todos los casos de evasión tributaria, ese monto solo es un potencial teórico, porque posiblemente muchas de las importaciones con ilegalidades no se hubieran realizado en un escenario de nula defraudación. Por lo tanto, los ingresos adicionales factibles de obtener por el combate a estos ilícitos se ubican por debajo de ese potencial teórico.

Para el caso de Guatemala, es importante que la Superintendencia de Administración Tributaria pueda implementar en el corto plazo mecanismos y procedimientos para contar con mediciones más precisas de estos ilícitos, por medio del uso de varias metodologías, que le permitan mejorar sus controles sobre los mismos. Como referencia para ello están disponibles, entre otras fuentes de información, las tres metodologías a las que se ha hecho referencia y han sido aplicadas en Chile, Colombia y Perú. Estos informes deben ser de conocimiento público, al igual que lo resultados de las acciones para el control y sanción, y de esa forma se logre avanzar en la persuasión a los involucrados.

Por otra parte, las cifras de importaciones de Guatemala en los años 2014 y 2015 no muestran un significativo efecto negativo por la red de defraudación de *La Línea*. El único rubro con una severa reducción en 2015

es el de productos minerales, el cual incluye combustibles y otros derivados del petróleo. Esta información no es consistente con las estimaciones de CICIG en cuanto a la defraudación aduanera realizada por *La Línea*, por lo cual podría ser necesario que las autoridades de SAT revisen los mecanismos e instrumentos con que cuentan para el registro de las operaciones de importaciones y de la correspondiente tributación que perciben.

Cuadro 6. Guatemala: Importaciones por sección del Sistema Arancelario Centroamericano. Años 2011-2015. En millones de US\$.

Categoría de productos	2011	2012	2013	2014	2015
Total, anual	16,613.0	16,994.4	17,517.9	18,281.8	17,639.9
Productos minerales (incluye combustibles)	3,376.9	3,398.8	3,389.3	3,612.8	2,570.5
Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación	2,608.1	2,769.4	2,947.3	3,105.2	3,032.1
Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	2,154.1	2,281.6	2,352.5	2,364.9	2,494.9
Materias textiles y sus manufacturas	1,378.6	1,291.3	1,329.0	1,236.7	1,348.5
Material de transporte	997.8	1,126.7	1,048.8	1,115.3	1,326.6
Productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos	982.5	1,046.5	1,145.7	1,246.6	1,279.1
Plástico y sus manufacturas; caucho y sus manufacturas	1,136.5	1,105.5	1,195.1	1,286.6	1,260.5
Metales comunes y sus manufacturas	1,173.9	1,071.6	1,164.2	1,230.7	1,216.4
Productos del reino vegetal	720.1	712.2	693.3	722.5	716.5
Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas; papel o cartón	724.6	667.0	690.8	705.5	715.5
Animales vivos y especies del reino animal	314.7	369.8	381.5	448.9	442.2
Mercancías y productos diversos	235.7	303.6	304.1	340.7	364.1
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida,	158.0	165.9	201.4	202.9	203.1
Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas, quitasoles, bastones, látigos	129.7	142.9	144.1	153.3	171.2
Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto (asbesto), mica	139.1	162.8	156.8	161.7	167.5
Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; gras	234.4	210.2	212.5	167.6	153.4
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; corcho y sus manufacturas;	52.6	62.3	61.0	62.5	70.6
Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias;	53.7	55.9	54.5	59.1	67.7
Perlas finas (naturales) o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas,	33.9	42.6	38.2	36.2	27.8
Armas, municiones, y sus partes y accesorios	7.6	7.2	7.5	21.7	10.1

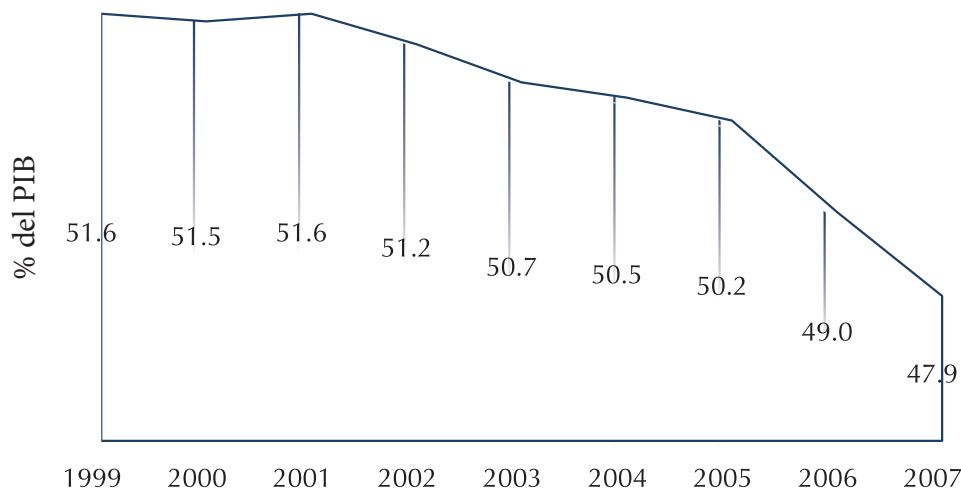
Nota: información del Banco de Guatemala.

El contrabando y la defraudación son parte de la economía oculta o subterránea

Estas actividades ilícitas del contrabando y la defraudación aduanera forman parte de la denominada economía oculta o subterránea, la cual comprende no sólo actividades ilícitas, sino además los ingresos no declarados procedentes de la producción de bienes y servicios lícitos, tanto de transacciones monetarias como de trueques. Por lo tanto, la economía oculta comprende toda actividad económica que, en general, estaría sujeta a impuestos si fuera declarada a las autoridades tributarias (Schneider y Enste 2002, pág. 2). Agregan estos autores que la actividad económica subterránea tiende a ser más reducida en países donde las instituciones gubernamentales son fuertes y eficientes. En efecto, en algunos estudios se han detectado que no son las tasas impositivas más altas *per se* las que incrementan el volumen de la economía oculta, sino más bien la aplicación ineficaz y discrecional del sistema y las leyes tributarias por parte de los gobiernos (pág. 9).

En relación con el tamaño de la economía oculta o sombra (medida como porcentaje del Producto Interno Bruto, PIB), en una estimación realizada para 120 países en el mundo, se tiene que Guatemala se ubicó en el puesto 116 (de los 120), es decir, entre los cinco países con la economía oculta más grande, por cuanto alcanzó el 51.5 % de promedio anual entre 1999 y 2007. Cuando la muestra de casos para la estimación se amplió a 151, Guatemala se ubicó entre los diez países con la mayor economía oculta (Schneider, Buehn y Montenegro 2010, págs, 27 y 30).

Gráfica 3. Guatemala. Tamaño estimado de la economía sombra 1999-2007



Fuente: http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/world_bank_shadow_economies_all_over_the_world.pdf

Esta significativa magnitud de la economía sombra u oculta estimada para Guatemala (dentro de la cual se incluye lo relativo al contrabando y defraudación aduanera), sugiere que hay un importante margen de acción para que las autoridades a cargo de la administración tributaria puedan fortalecer sus acciones de control y fiscalización, y de esa manera reducir la incidencia de estas actividades ilícitas. Una opción concreta que se sugiere revisar a fondo es la relativa a la comercialización de productos por medio de la denominada economía informal, la cual se supone corresponde solamente a actividades de pequeña escala y bajo valor.

No obstante, lo anterior, y su importancia, es necesario ser cautos en las conclusiones que se derivan para la formulación de políticas públicas. Esto inicia con que se trata de estimaciones, de que los participantes en un mercado sombra u oculto no responden cuestionarios y si los llegaran a contestar, es poco probable que respondan con la verdad. No se puede olvidar que el comportamiento de estos individuos cambia al momento de ser observados, cuestionados o auditados por investigadores y más, si se trata de autoridades tributarias.

En 2016, el Profesor Feige de la Universidad de Wisconsin en Madison⁹, publicó un documento con críticas muy severas al trabajo y resultados publicados por Schneider (Feige, 2016). Feige asevera:

It does not speak well for our profession that these conceptually faulty, highly manipulated, and largely undocumented estimates continue to be repetitively published in our academic journals. This practice would be curtailed if all journal editors adopted and enforced the Submission Guidelines and Data Availability Policies required by the American Economics Association. It is also unfortunate that our literature continues to confound various unobserved economies without carefully distinguishing which set of institutional rules are being violated by the behavior of concern. Tax evasion, the non-observed economy, the illegal economy, the corruption economy, the illegal alien economy may overlap to some extent; however their nature, measurement, consequences and policy implications are quite different. Policy makers are cautioned neither to blur these distinctions nor to be influenced by unsubstantiated estimates of the so called "shadow economy". The popular press needs to become more circumspect about citing them uncritically. It is time to bring greater credibility to the study of unobserved economies by acknowledging that to date; distinctions among them are too often ignored and that the results obtained by prevailing applications of the MIMIC methodology are unworthy of a place in the academic, policy and popular literature. Further research must begin with a greater willingness to acknowledge the critical limitations of what we too often claim to know.

Future research must continue the quest to understand the nature, causes, consequences and extent of noncompliant behaviors. Extensions of the theory of tax evasion demonstrate how individual decisions regarding tax compliance can affect the performance of the entire economic system. Reliable empirical estimates of the extent, trend and costs of noncompliance are required to mobilize the public resources necessary to deal with its consequences. Greater creativity and inventiveness is necessary to develop unobtrusive measures of non-compliant behaviors and a deeper understanding of traces that these behaviors leave behind. Cash, and more recently virtual currencies, being preferred media of exchange for suspect transactions, provide promising clues to trends in non-complaint activities.

Pero por algo hay que iniciar en la realidad concreta. Así, hay indicios que sugieren que en este ámbito de la informalidad se realizan transacciones comerciales que usan esta modalidad para escapar de los controles y obligaciones de la economía formal. Es el caso específico de las actividades exentas del impuesto al valor agregado (IVA), reguladas en el numeral 11 del artículo 7 de la ley, que comprende la venta al menudeo de carnes, pescado, mariscos, frutas y verduras frescas, cereales, legumbres y granos básicos a consumidores finales en mercados cantonales y municipales, siempre que tales ventas no excedan de cien quetzales (Q100) por cada transacción. La fiscalización de la SAT debiera extenderse a estos mercados cantonales y municipales, para verificar que las transacciones de mayor valor y de distinta naturaleza a las exentas cumplan con el pago de sus obligaciones impositivas.

⁹ <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/69271/>. MPRA Paper No. 69271, 6 February 2016.

Conclusiones y recomendaciones

1. Los factores determinantes del comercio ilícito están directamente relacionados con la fragilidad de la institucionalidad responsable del control de los flujos comerciales entre los países y la aplicación de las sanciones correspondientes en caso de irregularidades. Así lo refleja el análisis realizado por la administración tributaria de Perú en su informe del año 2015 al respecto, y la realidad parece ser la misma en Guatemala, por lo que la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) debe revisar las distintas experiencias de los países de la región con mayores capacidades a fin de identificar mejores prácticas, y las adapte a la realidad nacional para cuantificar y enfrentar estos ilícitos.
2. La magnitud de la defraudación aduanera estimada por el MP y la CICIG al momento del desmantelamiento de la red denominada *La Línea*, y los mecanismos de operación revelados por las investigaciones, sugieren que es un problema estructural que sistemáticamente ha mermado la recaudación tributaria en las aduanas del país, por lo que se requieren acciones e instrumentos de control y sanción cuya efectividad no dependa de la discrecionalidad de los funcionarios aduaneros, sino de sistemas de seguimiento e inspección automatizados que dejen registro de todas las transacciones y gestiones.
3. Las experiencias de países de América del Sur en metodologías de estimación del comercio ilícito, como Perú, Colombia y Chile, revelan el papel fundamental del análisis de riesgos para determinar las operaciones de comercio exterior con mayor probabilidad de irregularidades, y que deben ser controladas detallada y selectivamente a fin de no obstaculizar el tránsito de los flujos comerciales de menor riesgo de ilícitos. Es necesario que la SAT realice, en el corto plazo, los esfuerzos necesarios para crear capacidades propias en este sentido. Entre los posibles sistemas de información para mejorar el control sobre las importaciones se encuentra una base de datos sobre valoración como instrumento para la evaluación de riesgos.
4. Los registros oficiales de importaciones por aduana y por producto no reflejan una tendencia decreciente en el quinquenio 2011-2015 como consecuencia de la red de defraudación de *La Línea*. Ello sugiere que el problema persiste desde tiempo atrás, y que las estructuras criminales a cargo de las operaciones no se limitaban a los funcionarios y enlaces del gobierno anterior, sino tienen un mayor alcance. Es indispensable que la SAT realice auditorías de los registros de comercio exterior y la recaudación correspondiente y como parte de sus sistemas de seguimiento y evaluación pueda incluir indicadores no solo para evaluar el cumplimiento de la meta de recaudación, sino también de la razonabilidad y consistencia de las transacciones registradas.
5. La defraudación aduanera y el contrabando son actividades ilícitas que se incluyen dentro de la denominada economía oculta o subterránea, y que para el caso de Guatemala alcanza al 50 % del valor de la producción nacional, por lo que hay amplio margen para que las acciones de control y fiscalización de la administración tributaria puedan extenderse hacia estos ámbitos en los que se comercializan productos por montos mayores que los establecidos como exentos en la ley del IVA. Es el caso específico de las ventas en mercados cantonales y municipales en los que comúnmente se realizan transacciones por arriba del límite definido como máximo para las ventas exentas.
6. Es necesario que el Organismo Ejecutivo promueva ante el Congreso de la República una renovación completa de la legislación específica contra la defraudación y contrabando aduaneros, así como armonizar otra legislación atinente, que le permita al Estado contar con un marco legal moderno para ser más efectivo.

Referencias

- Benavides, Jorge, Gutowski, Michelle y Rayo, Mariano (2013). *Análisis de la Defraudación Aduanera y el Contrabando en Guatemala*. ASIES y FUNDESA. http://www.academia.edu/28828602/An%C3%A1lisis_de_la_Defraudaci%C3%B3n_Aduanera_y_el_Contrabando_en_Guatemala
- Bonilla, Claudio (2014). *Análisis de la Evasión Aduanera en las Importaciones*. Informe preparado para la Subsecretaría de Hacienda. Chile. http://ciperchile.cl/pdfs/2016/03/aduanas/informe_evasion_aduanas_bonilla.pdf
- Coyoy, Erick, García, Claudia y Rayo, Mariano (2014). *Revisión metodológica y segunda estimación del comercio ilícito en la República de Guatemala*. ASIES. <http://www.asies.org.gt/revison-metodologica-y-segunda-estimacion-del-comercio-ilicito-en-la-republica-de-guatemala/>
- Euromonitor International (2015). Buchanan, Philip y Chavarría, Lourdes. *Cómo entender el impacto del comercio ilícito en las industrias a nivel mundial*. http://go.euromonitor.com/rs/805-KOK-719/images/WP_Illicit-Trade_SP1.0-0915.pdf
- Feige, Edgar L. Reflections on the Meaning and Measurement of Unobserved Economies: ¿What do we really know about the “Shadow Economy”? *Journal of Tax Administration* (2016) Vol. 2 No. 1.
- Global Financial Integrity (2015). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*. http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final.pdf
- Granada, Alberto y Pastor Sierra (2016). *Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas, año 2015*. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. Colombia.
- Organización Mundial del Comercio -OMC- (2014). *Directrices relativas a la elaboración y la utilización de una base de datos nacional de valoración que funcione como instrumento de evaluación de riesgos*. Comité de Valoración en Aduana. Documento G/VAL/W242. https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/.../s/G/VAL/W242.pdf
- Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia –laRED- (2015). *Contrabando y Defraudación Aduanera en Centroamérica*. Fundación Konrad Adenauer. Eduardo Stein, Annette Schwarzbauer y Mariano Rayo, editores. <http://www.asies.org.gt/contrabando-y-defraudacion-aduanera-en-centroamerica/>
- Schneider, Friedrich y Dominik Enste (2002). *Ocultándose en las sombras: El crecimiento de la economía subterránea*. Fondo Monetario Internacional. Serie Temas de Economía No. 30. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/esl/issue30s.pdf>

Schneider, Friedrich, Andreas Buehn y Claudio Montenegro (2010). *Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*. Banco Mundial. Policy Research Working Paper 5356. http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/world_bank_shadow_economies_all_over_the_world.pdf

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria SUNAT (2016). *Informe de resultados de la estimación del contrabando en Perú en 2015*.

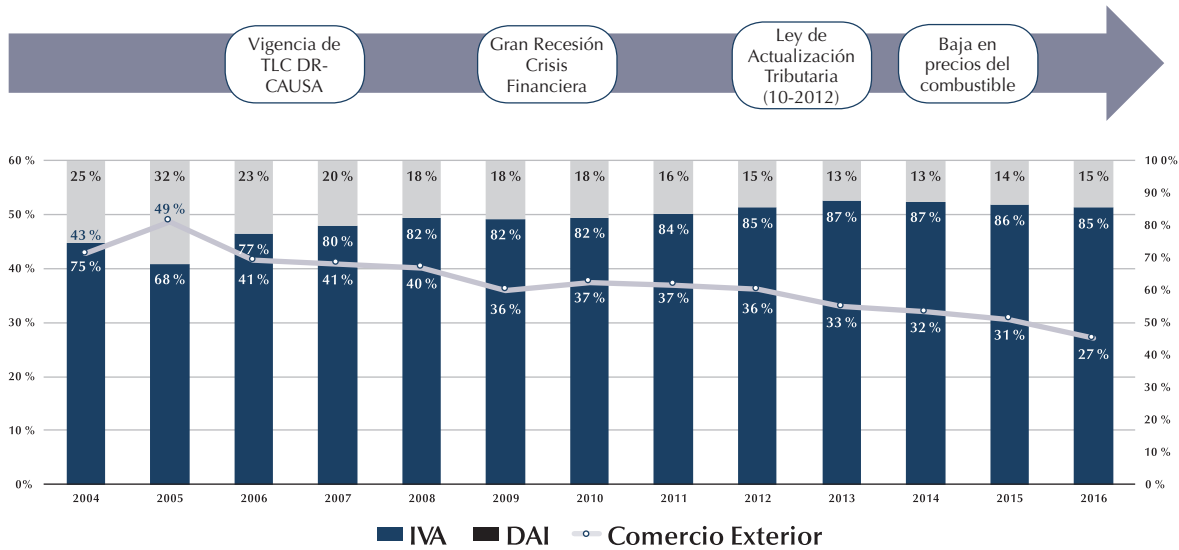
Trujillo, Jorge (2013). *Impuestos selectivos al consumo: Medición del incumplimiento y estrategias de control*. www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload?2,4,1360,O,S,0...

Whittembury Esparza, José (2006). *El comercio no registrado y su tratamiento en las estadísticas de comercio exterior de la Comunidad Andina*. Disponible en: <http://secgen.comunidadandina.org/andestad/adm/upload/file/Monografia%20%20Comercio%20No%20Registrado.pdf>

Anexo

A continuación, se presentan algunos datos estadísticos relevantes, producto de las conversaciones sostenidas con funcionarios técnicos de la Intendencia de Aduanas de la SAT, a finales del año 2016.

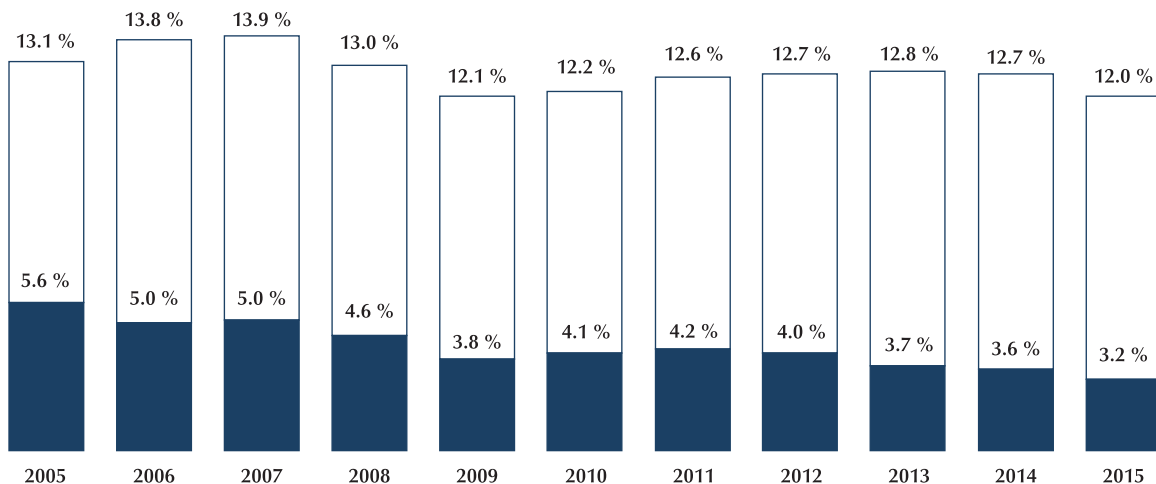
TRIBUTOS AL COMERCIO EXTERIOR



- En el 2004, el 43 % de la recaudación tributaria de la SAT correspondió a comercio exterior, la cual descendió al 27 % en el 2016.
- En el 2004, el 75 % de los tributos de comercio exterior correspondía al IVA y el 25 % al DAI, en el 2016 el 85 % corresponde al IVA y el 15 % al DAI.

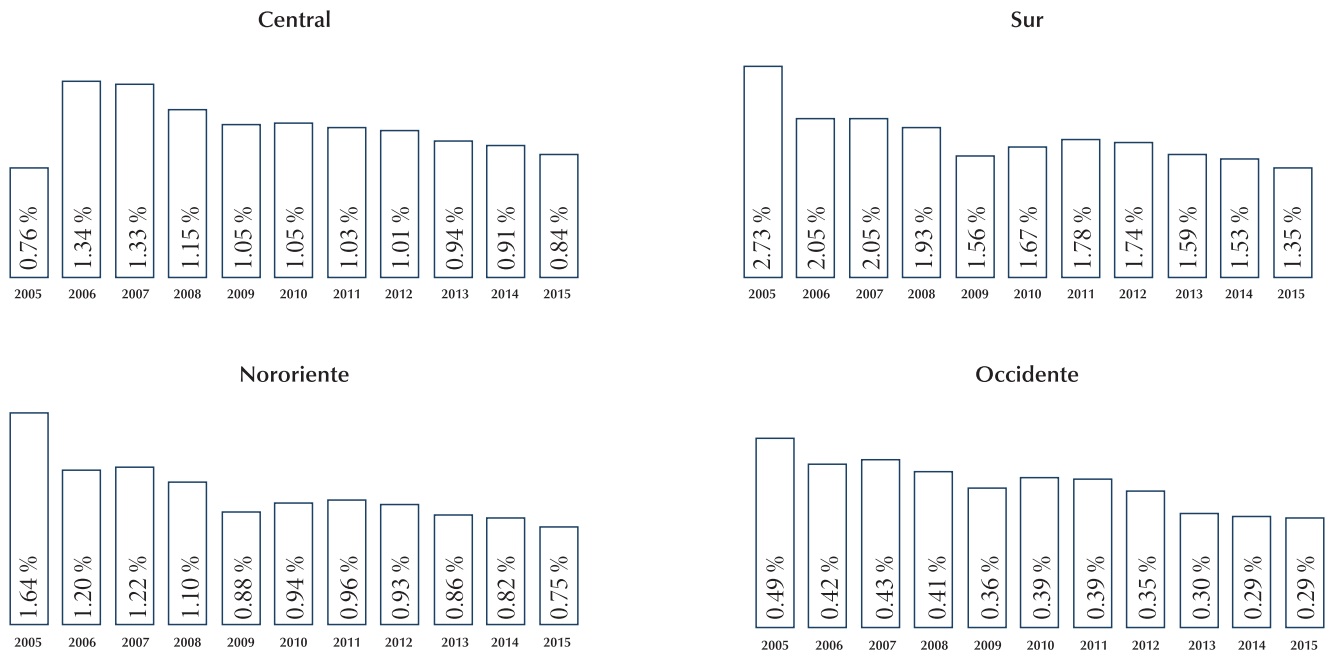
Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria.

Carga Tributaria TOTAL / CARGA TRIBUTARIA COMEXT



Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria.

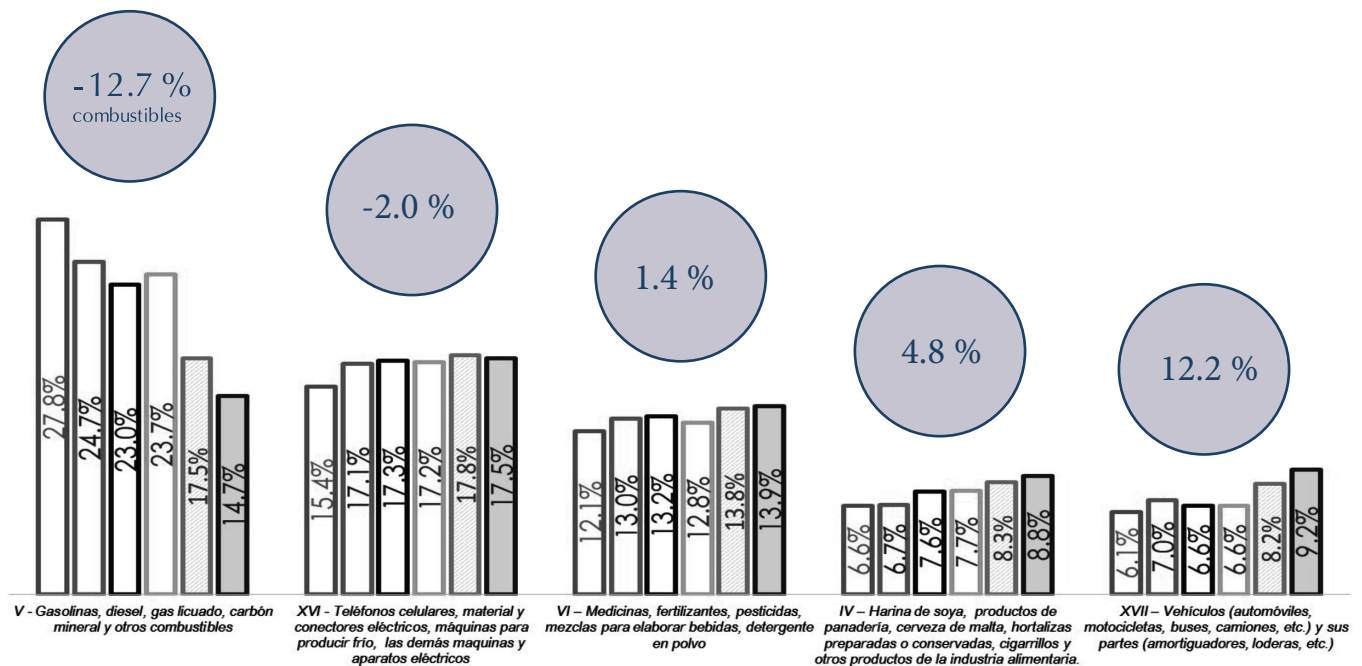
Carga Tributaria - Comercio Exterior



Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria.

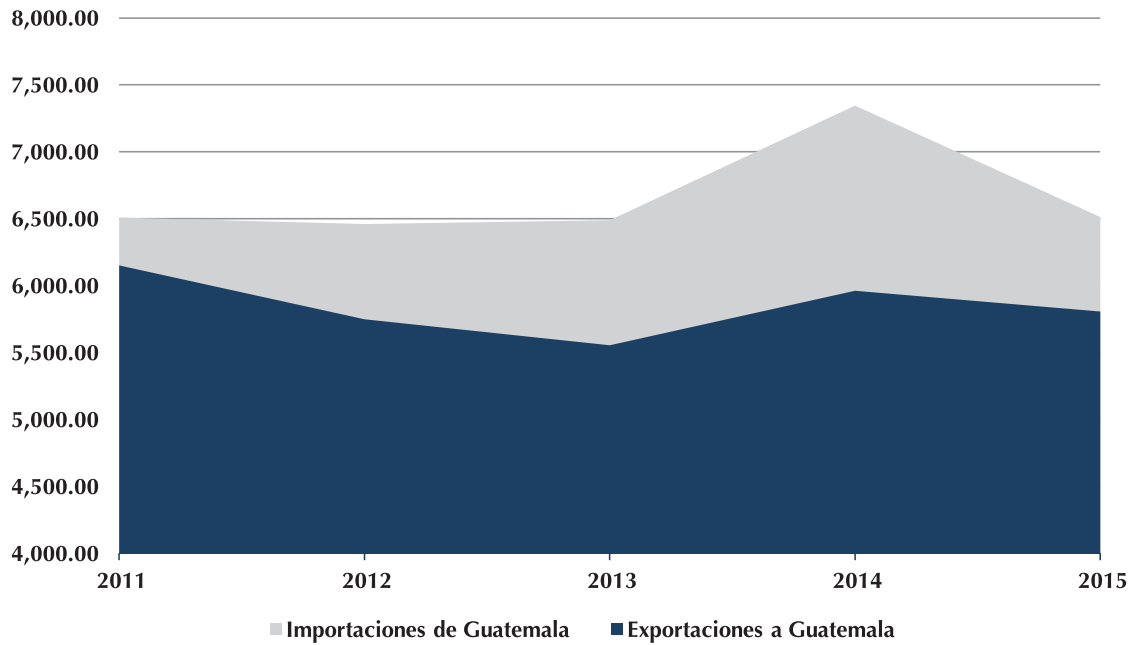
Recaudación por sección arancelaria - Top 5

Período 2011 - 2016



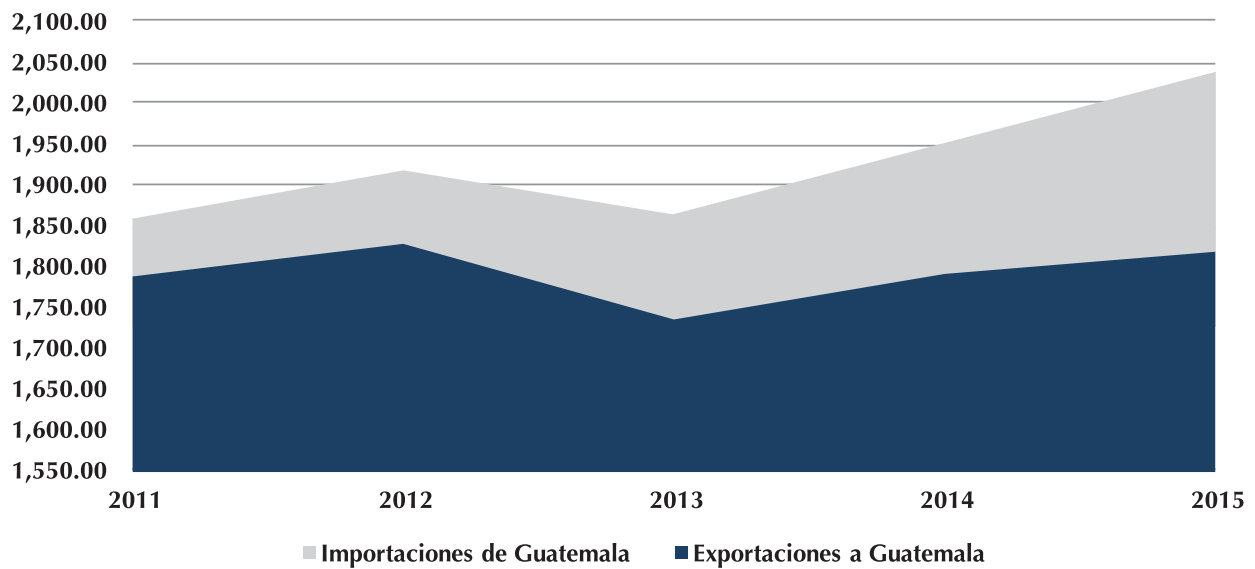
Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria.

Guatemala- Estados Unidos de América: Importaciones y exportaciones Años 2011-2015 (millones de US\$)



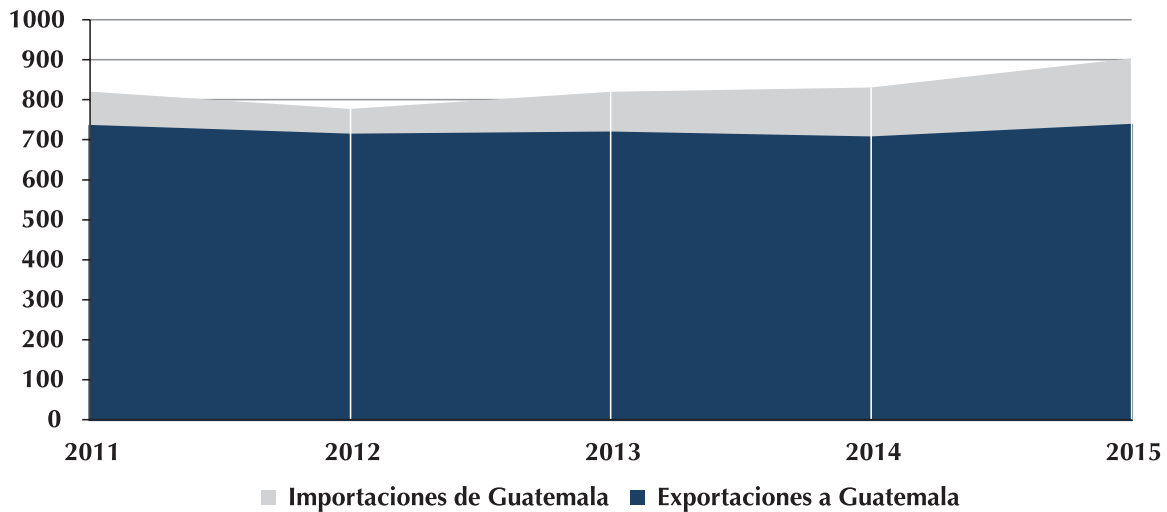
Fuente: Datos de importaciones de Guatemala: Banco de Guatemala. Datos de exportaciones la Oficina de Censos y Estadísticas de los Estados Unidos de América.

Guatemala- Estados Unidos Mexicanos: Importaciones y exportaciones Años 2011-2015 (millones de US\$)



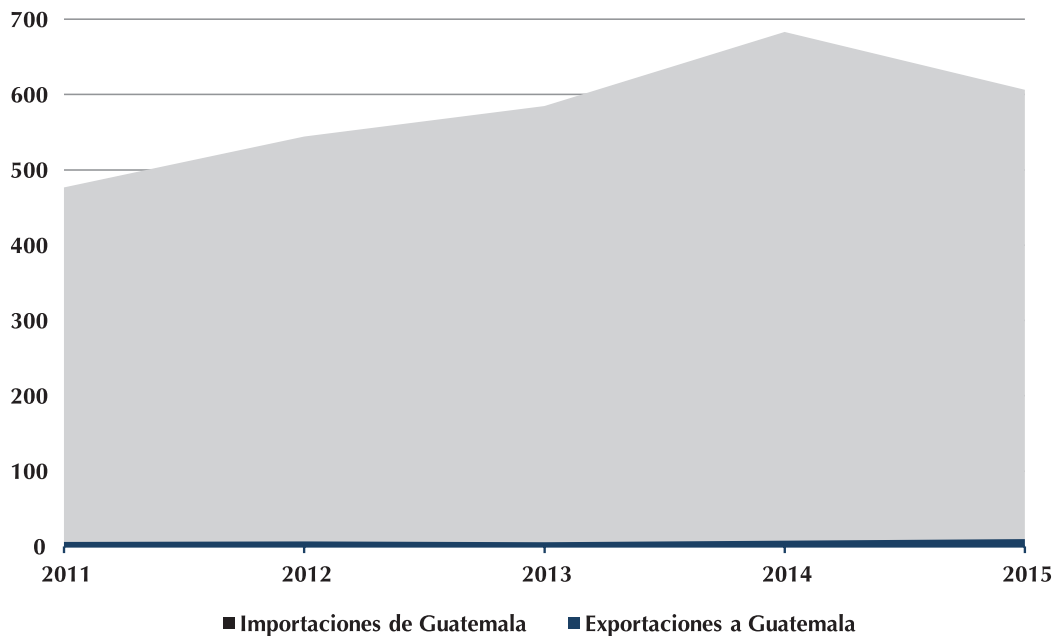
Fuente: Datos de importaciones de Guatemala: Banco de Guatemala y Sistema Nacional de Información Comercial de México.

Guatemala- El Salvador: Importaciones y exportaciones Años 2011-2015 (millones de US\$)



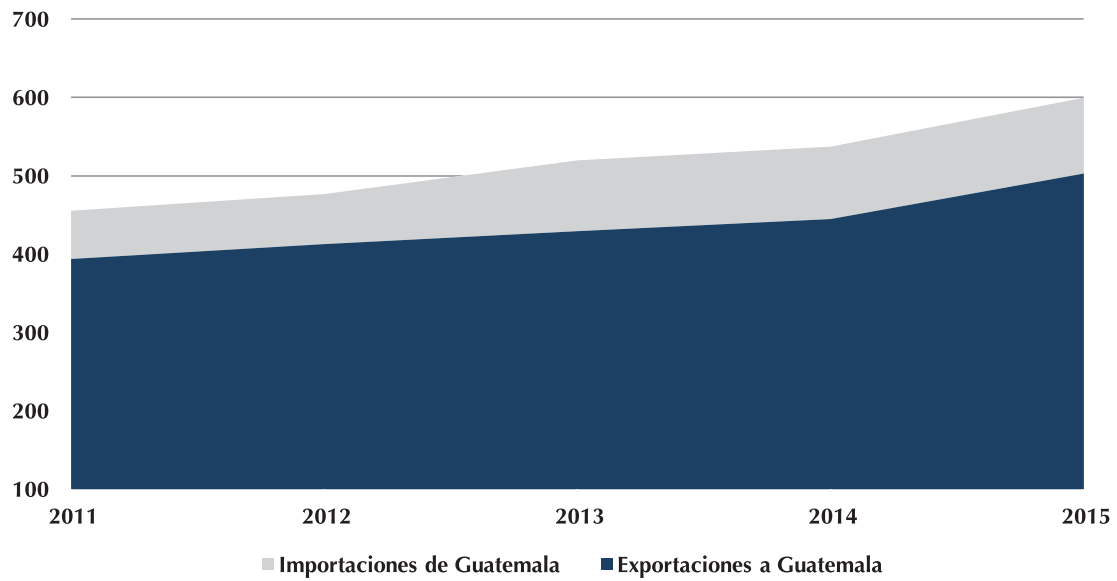
Fuente: Datos de importaciones de Guatemala: Banco de Guatemala. Datos de exportaciones de socios comerciales: SIECA (El Salvador, Panamá y Costa Rica).

Guatemala- Panamá: Importaciones y exportaciones Años 2011-2015 (millones de US\$)



Fuente: Datos de importaciones de Guatemala: Banco de Guatemala. Datos de exportaciones de socios comerciales: SIECA (El Salvador, Panamá y Costa Rica).

Guatemala- Costa Rica: Importaciones y exportaciones Años 2011-2015 (millones de US\$)



Fuente: Datos de importaciones de Guatemala: Banco de Guatemala. Datos de exportaciones de socios comerciales: SIECA (El Salvador, Panamá y Costa Rica).



Embajada Británica
Ciudad de Guatemala