



# Ciudad Segura

PROGRAMA ESTUDIOS DE LA CIUDAD

FLACSO - ECUADOR

## CONTRABANDO EN FRONTERAS

### Las pequeñas cantidades

*Jaime Erazo Espinosa*

Ubicación geográfica, ubicación geográfica y estratégica, ubicación geoestratégica; es, con o sin mención una sola razón, quizá la más fuerte razón para la actual proliferación de los llamados delitos transnacionales; y digo quizá pues a la configuración de los mencionados fenómenos también suman las dinámicas económicas propias de cada lugar; los bajos mecanismos institucionales de control (policiales por ejemplo); y los altos, variados y matizados niveles de corrupción: por relación en cuanto al involucramiento, por conducta, por lógica de función o por motivación. Sin embargo, en sectores donde la vulnerabilidad espacial se ubica, como son las fronteras, es donde se inicia uno de los fenómenos delictivos transnacionales de hoy, el contrabando. Este opera informal (no tiene magnitud), actúa clandestino, genera afección (no tributa) y se aprovecha de las carencias de infraestructura territorial, múltiples y continuas, en cualquier dimensión.

Las operaciones informales, privadas de magnitud, hacen del contrabando una práctica mercantil versátil, estas también interactúan con los ámbitos formales del comercio local, regional o nacional. Las mercancías, sustantivos de estas operaciones, ocultamente pasan las fronteras para distribirse no sólo en mercados similares: ilícitos, sino también en otros que por excelencia los podemos pensar distintos: lícitos. El paso de incontables "pequeñas cantidades" que en sí mismas pueden no ser de manufactura original, consolidan ciclos y lugares de comercialización, lícitos e ilícitos, dentro de los cuales los precios, dependiendo del lado desde donde se mire, definen la competencia. Sin embargo esta no siempre es asumida así por la población sino más bien es legitimada desde la finitud de la privación. Lo fuera de norma existe dentro de lo normado y viceversa, tal versatilidad característica del contrabando genera un continuo y violento conflicto social.

Quien actúa clandestino no sólo no paga impuestos, sus acciones también dañan y amenazan el patrimonio, la industria y el comercio interno de un Estado, es de suponer por tanto que alguna parte de la competencia comercial se ve afectada por la deslealtad que genera el tráfico ilegal e internacional de productos. Ante esto, es la misma legislación de un Estado la que por un lado típica e incluye al contrabando dentro de los delitos aduaneros pero sin nombrarlo ni como amenaza a la seguridad de los ciudadanos ni como detonante de violencias urbanas. Por otro lado, son las instituciones públicas vinculadas al problema, las que aún sabiendo que el aumento de operativos de control y la imposición de tributos fuertes y restricción de importaciones sobre determinadas mercancías, lo incentivan, ellas mismas procuran combatirlo. No siempre combaten las causas sino en gran parte de las veces, los efectos, dentro de los cuales cuenta la evasión de impuestos. Y es que esta le provoca a cualquier Estado con cualquier gobierno millonarias pérdidas anuales por no tributación, para muestra no es suficiente un botón, sino tres: el cruce diario y secreto de miles de barriles de combustible a través de la frontera venezolano-colombiana; las cerca de tres mil personas involucradas en el paso de víveres en la frontera colombo-ecuatoriana; y los cientos de comerciantes desregularizados que apostados están a lado y lado de los puentes internacionales en la frontera ecuatoriano-peruana.

El contrabando se aprovecha de las carencias de las localidades y de las poblaciones, a ambas las vuelve cómplices, las convierte en productoras de perjuicios, las estigmatiza y las utiliza para distraer el control, por ello es complejo reconocer; para las autoridades o para quien sea, las auténticas dinámicas sistémico-locales de esos sectores. A pesar de ello, los mecanismos y los caminos del tráfico ilícito son evidentes, entre los primeros están las subfacturaciones, las falsas declaraciones, los cambiazos y las reimportaciones; entre los segundos, los caleteos, las rutas ilegales, los camufles en camiones, buses, balsas, motos y bicicletas, los pasos "a nado" con canecas arrojadas desde las orillas y los pasos "a pie" como lo hacen los "sacoleiros" brasileños. Con tantas evidencias las denuncias son elevadas y presentadas a la Fiscalía, gran número de ellas son desestimadas pues son consideradas de mínima cuantía, de las que pasan muy pocas son juzgadas. Es cierto entonces que la evidencia empírica, para el contrabando, no es suficiente, necesita acompañarse de inteligencia policial, militar; en fin, institucional pero bí o trinacional que intercambie, en tiempo real, información mejorada entre organismos de control asentados en fronteras; que actualice y efectivice los sistemas de seguimiento del comercio internacional; y que capacite al personal destinado en estas tareas a no sólo verificar orígenes sino a argumentar acciones, por ejemplo, las de incautación.



Internet

EDITORIAL  
Página 1

ENTREVISTA  
Fuertes cargas tributarias a las mercancías en la frontera: ¿incentivo para el contrabando?  
Diego Velasco Pazmiño  
Página 2

Impuestos se pierden por el contrabando  
Leonardo Orlando  
Página 10

INTERNACIONAL  
El contrabando de armas no tiene fronteras  
Noemí López  
Página 3

TEMA CENTRAL  
Contrabando en la frontera norte: ¿Un problema de seguridad ciudadana?  
Johanna Espín M.  
Página 4

MEDIOS  
Tránsito fronterizo, una visión desde los medios  
Rosa Enríquez Loaiza  
Página 12

COMPARANDO  
Página 9

POLÍTICA PÚBLICA  
Contrabando: entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana  
Alfredo Santillán  
Página 11

SUGERENCIAS  
Página 11

CORTOS  
Página 3



## ENTREVISTA

## Impuestos se pierden por el contrabando



**Economista**  
**Leonardo Orlando**  
**Director Nacional de**  
**Gestión Tributaria del SRI**

**¿Tiene el SRI noción real de la cantidad de impuestos que no se recaudan debido al contrabando en las fronteras a nivel nacional? ¿Qué porcentaje representa eso para el total de impuestos no recaudados en el país?**

El SRI, como entidad encargada de administrar los impuestos internos, no está en la posición de tener una cifra exacta con respecto al contrabando. Tampoco la tienen las autoridades aduaneras, pues la característica de esta actividad es justamente evadir ese tipo de control. Lo que sabemos es cuáles son los sectores de mayor riesgo en ese sentido, por ejemplo, el sector textil, los electrodomésticos, el calzado y la ropa, los licores, etc. De esto tenemos registro gracias a lo que encontramos en nuestros operativos de control. Nuestras estadísticas de impuestos incluyen, por ejemplo, el IVA de importaciones; pero eso es parte de la cadena del IVA, y como tal se observa en su conjunto total. Por ende, no existe una cifra al respecto.

Básicamente yo me iría más a lo conceptual: tanto el contrabando como el fraude tributario son ilícitos e implican una competencia desleal para los sectores formales, que sí pagan los impuestos como corresponde. El SRI está combatiendo el fraude de manera general. Con los contribuyentes que realizan actividades de comercio exterior se tiene un control especial como un sector de riesgo, sobre todo aquellas empresas que se dedican ya sea a la importación o a la exportación y cuyos niveles de pago de impuestos no se corresponden con el nivel de transaccionalidad económica que tienen.

**¿Qué consecuencias tiene esta evasión tributaria tanto para el patrimonio del Estado como para la industria y el comercio nacional?**

Las consecuencias son muy fuertes, pues se pierden muchos recursos. A pesar de que, como he dicho, no se puede hablar de una cifra exacta, personalmente estimo que el perjuicio total podría ser de centenas de millones de dólares anuales, cifra que sería muy importante si se piensa que la recaudación total para el año 2011 estaría en el orden de los 8.500 millones. Ojo que esta cifra se estima a nivel global de evasión tributaria, no solo a nivel de contrabando en fronteras. Lo que se deja de percibir, por tanto, es un monto importante. Este es un tema que interesa no solamente a la recaudación tributaria administrada o al Servicio Nacional de Aduanas, sino que compete a la sociedad en su conjunto y al resto de organismos del sector público que son reguladoras de estas actividades estratégicas.

El ingreso ilícito de mercadería tiene una gran contribución en la informalidad. Normalmente, lo que entra de forma ilegal también se comercializa de forma ilegal en el mercado local. Lo más común es que si no se pagaron los impuestos de importación, tampoco se venda con factura, con lo cual se pierde la totalidad del impuesto. Nosotros actuamos en el control de la facturación del impuesto, pero si hay facturación del impuesto y no hay una debida importación, tampoco habrá crédito tributario. También existiría perjuicio en el Impuesto a la Salida de Divisas y aranceles; en este último caso el SRI no tiene afectación directa, pero el Estado sí.

**¿Qué posición mantiene el SRI en relación al tratamiento judicial del delito de contrabando?**

El delito está tipificado en lo que antes era la Ley Orgánica de Aduanas y ahora es un capítulo del Código Orgánico de la Producción. La competencia es clara para quien tenga la acción de denuncia contra este delito asociado a la salida o el ingreso irregular o ilícito de mercancías. Como SRI, creemos que en materia de delitos tributarios debe activarse un proceso judicial mucho más ágil para evitar situaciones como la dilución de pruebas o la desaparición de los infractores. En el caso específico del contrabando, nosotros no somos parte actora en la denuncia —a menos que

seamos requeridos para ello—, pues incluso podríamos invalidar el proceso de investigación por el mero hecho de no tener competencia directa en el asunto.

**¿Existen estrategias específicas que el SRI implemente o planea implementar para mejorar la recaudación tributaria en las fronteras?**

El control en la frontera compete directamente al Servicio Nacional de Aduanas. Sin embargo, en todo lo que se refiere al comercio de bienes importados, el SRI puede hacer mucho. Hemos detectado fraudes a través de importaciones o exportaciones falsas, frente a lo que se han hecho procesos de auditoría e incluso procesos penales, siempre y cuando el hecho concreto afecte a impuestos administrados por el SRI. Sea cual sea el origen de las mercaderías, nosotros trabajamos con el control del comercio ilegal de las mismas, lo cual se realiza a través de las verificaciones —tanto en carreteras como en establecimientos— y las incautaciones en los casos que ameriten tal acción.

*Este es un tema que interesa no solamente a la recaudación tributaria administrada o al Servicio Nacional de Aduanas, sino que compete a la sociedad en su conjunto y al resto de organismos del sector público que son reguladoras de estas actividades estratégicas.*

