

Conferencia ofrecida en Costa Rica

CAUSAS DEL FRAUDE ADUANERO Y ACCIONES PARA SU REPRESIÓN

UNA PROPUESTA PARA LA ACCIÓN

En primer término, deseo agradecer la oportunidad que me brindan de participar en este evento, y a la par, expresarles el saludo de los presidentes de la Sociedad Nacional de Industrias, de la Asociación de Exportadores del Perú, y de la Cámara de Comercio de Lima, instituciones con las que hemos trabajado estrechamente para combatir el contrabando y las demás prácticas comerciales ilícitas que afectan la economía peruana. Las elecciones que nos han dejado el trabajo realizado en el Perú en ese campo, es el tema central de esta exposición.

Se menciona cada vez con más frecuencia que el mercado actual es intrínsecamente internacional y que le futuro lo va a ser todavía aún más. Se dice, asimismo, que los aires globalizantes que se vienen respirando han adquirido ahora características de vendaval. Y que éste como todos los vendavales, pueden suponer, puede suponer un impulso definitivo para las economías que tengan sus velas bien orientadas, con el rumbo correctamente calculado. Pero de hecho este vendaval puede ser devastador para aquellas economías donde sus instituciones y sus agentes no estén adecuadamente preparados.

Estos cambios han comprometido a todas las naciones, desde las más grandes hasta las más pequeñas, desde la más desarrolladas hasta las más atrasadas, independientemente de su disposición y preparación para afrontar los mismos. Hoy en día, los mercados son más cercanos y numerosos, las naciones también, pero las fronteras se han reducido hasta casi desaparecer. Los flujos de la información, de los capitales, de la tecnología y del comercio se han incrementado. Las economías entrelazadas, el comercio en bloques y la liberalización e integración de los mercados han creado un nuevo escenario económico y comercial que impone la puesta en vigencia de nuevos esquemas de comportamiento y la presencia de instituciones eficientes.

Obviamente, en esta nueva realidad internacional, que ha incorporado a las economías de la Europa Oriental y de la China especialmente, las naciones industrializadas no sólo son las que mejor se han adaptado al cambio, sino que las que también, por su nivel de desarrollo, aceleran e imponen las nuevas corrientes económicas, tecnológicas y comerciales. Países como los nuestros, de escasos recursos económicos, financieros y técnicos, enfrentan con retraso las exigencias de este mundo globalizado e internacionalizado. Es por ello que algunos de nuestros países, a pesar de su vocación por la modernidad y los cambios estructurales para enfrentar los retos del mundo moderno, no pueden superar todavía lacras ancestrales como el contrabando y la defraudación de rentas y otras más recientes y más vigorosas como el comercio ilícito de drogas.

En estos últimos años, el Perú viene experimentando un proceso de profundos cambios estructurales, que ha significado la redefinición de los roles del Estado y del sector privado, la reinserción de la economía peruana en la economía internacional, la apertura de su mercado, la reducción de aranceles, la modernización de sus

instituciones, etcétera. De una manera u otra, los cambios han alcanzado a todas las instituciones y la Aduana no podía ser la excepción. Hoy el Perú, cuenta con una Aduana automatiza, ágil en sus procedimientos, respetuosas en sus compromisos con la Organización Mundial de Comercio, y en cierta forma, preparada para las exigencias del Siglo XXI. Sin embargo, subsiste el contrabando, la defraudación de rentas fiscales, el comercio ilícito de narcóticos y otros males asociados al comercio exterior, que para superarse requieren de mayor eficiencia en la regulación y el control, así como cambios en el comportamiento social de las personas e instituciones.

El contrabando

Entendido el contrabando como el ingreso de mercancías burlando los controles aduaneros, éste se produce mayoritariamente en el Perú por las fronteras con Chile, Bolivia y Ecuador, mediante el denominado "contrabando hormiga", que consiste en el traslado sistemático de pequeños volúmenes de mercancías a través de las poblaciones fronterizas, por "seudo viajeros" o "seudos turistas", manipulados por mafias internacionales, a las cuales deben entregar las mercancías o el producto de su comercialización. La otra modalidad, es el paso de flotas o convoyes de "trailers", por lo general protegidas por bandas armadas, que cruzan las zonas de frontera menos vigiladas, especialmente con la de Bolivia, pertenecientes también a organizaciones delictivas, nacionales e internacionales, dedicadas a sacar divisas de algunas economías asiáticas y al "blanqueo" de dinero procedente del comercio ilícito de drogas, que utilizan en el caso peruano, la zona franca de Iquique como "cabeza de playa" de sus operaciones.

Sobre este punto es conveniente hacer una reflexión. Muchas veces los Gobiernos por tratar de apoyar a regiones o poblaciones menos favorecidas, crean regímenes de excepción con desgravaciones tributarias o arancelarias, que a la postre se traducen en diferencias de los precios relativos, entre regiones, propiciando de esta manera el paso de una mercancía de una región a otra bajo la modalidad de contrabando.

El daño que el contrabando fronterizo hace a nuestros países, tiene graves manifestaciones económicas y sociales. Por una parte, significa una competencia desleal con las empresas formalmente constituidas, que ha llevado a la quiebra a miles de unidades productivas y comerciales, grandes y pequeñas, de sectores tan vulnerables como el textil, de calzados, juguetes, plásticos, alimentos y electrodomésticos, para citar unos cuantos. Significa también el incremento de la informalidad y el desempleo. Y lo que es más grave, significa un deterioro de la moral ciudadana: en todos los niveles de las instituciones todavía es posible encontrar personas que sostienen, que el contrabando es un mal necesario, que ayuda a resolver las necesidades de las poblaciones fronterizas. Este argumento laxa las acciones de represión del delito, y al mismo tiempo, alienta y facilita el contrabando. En esto quiero ser enfático, Nada justifica el contrabando. Nada puede convertir al contrabando en una práctica virtuosa. Lo contrario, significa hacernos cómplices de un hecho que daña la economía nacional, destruye a los hombres y a sus instituciones. Delinquir para vivir, es la moral de los débiles y de los delincuentes, y ello es intolerable en un mundo realmente civilizado.

La defraudación de rentas de aduana

La subvaluación y el subconteo son las prácticas principales de evasión tributaria en el comercio exterior y ellas son posibles por deficiencias de los sistemas de control

aduanero, por las insuficiencias de las fuentes de información respecto a precios, calidades y origen de los productos; por la ausencia de mecanismos de fiscalización inteligentes; por la ausencia de un control integral del fraude en el proceso de importaciones, y comercialización de las mercaderías; e indudablemente por la presencia de algunos pocos elementos corruptos en el ámbito empresarial y las aduanas.

En mi país, la subvaluación y el subconteo afectan también a los sectores textil, confecciones, calzado y alimentos, entre otros sectores todos ellos altamente generadores de empleo y de significativa importancia en la contribución fiscal. Por ejemplo, en el sector textil muchas veces se ha venido importando telas a precios muy por debajo del costo de la materia prima necesaria para su fabricación, principalmente de los países del Asia, aprovechando nuestra aún débil estructura de control.

La aduana peruana, a pesar de sus innegables adelantos, formó y mantiene un banco de datos, pero todavía es insuficiente. Realiza control aleatorio de sus importaciones, haciendo un relativo reconocimiento físico del 15 por ciento de ellas, pero todavía no esta en grado de fiscalizar el total del 85 por ciento restante y más grave aún, no tiene una articulación eficiente con la entidad administradora de tributos.

A mi juicio, existen, además, otros elementos agravantes en el régimen de control aduanero peruano. Uno de ellos, siendo el más importante, es la supervisión de importaciones en origen, realizado por empresas internacionales con mucho prestigio en control de calidad, pero sin una especialización predominante en el comercio exterior. Para estas empresas, la supervisión de importaciones peruanas es un negocio más, porque el Perú es uno de los pocos países que ha delegado el control de gran parte de sus importaciones a estas empresas. Este sistema, es oneroso para el país, encarece las importaciones y no evita las operaciones fraudulentas. En muchos casos, se ha evidenciado que no efectúan las verificaciones y que permiten el ingreso de mercaderías con precios muy inferiores al valor de sus costos fabricación. El otro elemento agravante es la prioridad que se viene dando a la agilidad de operaciones aduaneras en desmedro de la eficiencia del control.

El daño que en nuestras economías origina la defraudación de renta de aduana, es mayor aún que el ocasionado por el contrabando abierto, porque incide directamente y negativamente en la actividad manufacturera del país, que lejos de crecer, se ve obligada al cierre de empresas, al despido masivo de trabajadores, a una menor recaudación fiscal, al aumento de la informalidad, con trabajadores mal pagados, sin beneficios sociales y afectando la salud moral del país. En esta parte, deseo también ser enfático y claro. La lucha contra la defraudación de rentas de aduanas no es una tarea exclusiva del sector público. Es también responsabilidad de los empresarios y de las instituciones que los representan, porque tienen el deber de colaborar con el Estado en el control de las importaciones, vigilando el adecuado comportamiento de los operadores de las importaciones y de los órganos de control aduanero. Es también responsabilidad de los empresarios, medios de comunicación e instituciones, que representan a los consumidores, desarrollar una ética de rechazo a los bienes de dudosa procedencia y velar por el ejercicio de la competencia legal.

El dumping

Muchos productos provenientes de algunos países del Asia ingresan en los mercados de nuestro continente con precios que están muy por debajo de sus costos de producción. Lo sistemático de estas operaciones constituye una verdadera práctica de "dumping", que destruye empresas y erosiona el aparato productivo de nuestras débiles economías.

Fuga de divisas

Una de las formas de eludir el control de divisas y altas tasas de impuestos a las rentas que tienen algunos malos empresarios de países del Asia, es justamente vía el comercio ilícito de exportación. Algunas empresas hacen sus ventas al exterior con precios por debajo de los que rigen en el mercado internacional y de los que tienen en su mercado doméstico, colocándose en clara situación de dumping e ingresando a nuestros mercados en situación de ventaja respecto a producciones locales.

No voy a analizar el origen de este fenómeno, porque mi preocupación esta centrada en dos aspectos que considero importantes. El primero, se refiere a la lentitud de respuesta de los gobiernos a las denuncias de "dumping". Los organismos encargados de investigar las denuncias toman tanto tiempo en comprobar el daño, que cuando emiten sus decisiones el daño es irreversible. Probablemente, si la empresa denunciante no desapareció, lo más seguro es que se encuentre en severa crisis. Lo segundo, es la ausencia de una vigorosa acción de las empresas y de sus instituciones representativas para lograr que el Estado actúe con mayor rapidez y eficiencia.

¿Qué hacer?

Nuestra experiencia nos permite sostener que la lucha contra el fraude aduanero es un desafío que va más allá del ámbito de nuestras fronteras nacionales y que es necesaria una acción más drástica y consistente, porque este delito:

- Debilita aún más nuestras economías.
- Destruye y quiebra nuestras empresas.
- Propicia el comercio desleal.
- Genera creciente desempleo.
- Alienta la informalidad.
- Empobrece nuestras arcas fiscales.
- Resta oportunidades a nuestros jóvenes.
- Deteriora nuestra moral y escala de valores.
- Posibilita otras prácticas ilegales como el narcotráfico y el blanqueo de dinero, y también;
- Corrompe el sistema en su conjunto.

En un mundo globalizado, de economías internacionalizadas, de mercados que actúan en bloques y donde los flujos de la información son cada día más complejos y más grandes, se requiere también de acciones más eficientes que comprometan a todos los sectores.

Esto significa que, en el frente interno, nuestros países logren la articulación de la Aduana y las instituciones representativas del sector empresarial y la sociedad civil, para que en estrecha colaboración puedan conducir en forma eficaz y eficiente

políticas de control y regulación tendientes a reducir los niveles del contrabando, rentas de aduana y a eliminar la corrupción.

En el frente externo, esto significa lograr una acción concertada de las instituciones representativas de los sectores empresariales, que, al interior de sus países, desarrollen acciones contra el fraude aduanero, para ejecutar programas conjuntos de manejo de información y asistencia técnica, destinados a la defensa y vigilancia frente a corrientes y prácticas ilícitas de comercio. Personalmente, estoy convencido de la necesidad de construir una red empresarial americana de inteligencia contra el fraude aduanero, cuya misión sea:

- Establecer un banco de información (para productos sensibles de ser objeto de operaciones fraudulentas) de precios, calidades, procedencias, productores, modalidades y tendencias, que sirva de fuente de consulta y verificación de datos útiles para prevenir y reprimir el fraude aduanero.
- Establecer programas de asistencia técnica que ayuden a los gremios empresariales, a establecer y/o mejorar los sistemas de fiscalización de las operaciones de comercio exterior a la Aduana misma.
- Diseñar sistemas de información que permitan identificar flujos de comercio, asociados al lavado de dinero del comercio ilícito de drogas.

A esta red acudirán las organizaciones gremiales nacionales comprometidas contra los delitos de aduana. Permitiendo que los empresarios de las Américas, adquieran un mayor protagonismo en los esfuerzos de integración continental y en la defensa de sus intereses, acordes con la creciente sofisticación y amplitud que vienen desarrollando las organizaciones y formas del comercio ilícito.

Estoy consciente que este no es el momento y el lugar para debatir una propuesta tan concreta como la que acabo de esbozar, ya que hay necesidad de hacer un diseño más elaborado de la misma y lograr en torno a ella, un consenso de las instituciones representativas de los empresarios de nuestras naciones, para posteriormente poder abordar su posible creación. Sin embargo, tengo la plena convicción, por la gravedad de los problemas descritos que sí es el foro adecuado para sembrar la idea y comenzar a reflexionar en torno a ella.

Estamos comprometidos en diversos proyectos de integración a lo largo del continente, algunos de ellos de alcance parcial y uno de carácter continental como el ALCA - Acuerdo de Libre Comercio de las Américas. Todos ellos reclaman una actitud más decidida del sector empresarial y éste es un aporte en esa dirección que podría redundar en el fortalecimiento de nuestros sistemas aduaneros y del ejercicio de mecanismos leales de competencia en los mercados.

Para terminar, deseo reiterar mi agradecimiento a quienes han hecho posible mi presencia en este certamen y a quienes como ustedes han tenido la paciencia de escuchar mi intervención.

Deseo finalmente, despedirme saludando a las autoridades de esta casa de estudio, a sus maestros y muy especialmente a los estudiantes, quienes tienen la gran

responsabilidad de ejecutar a partir de nuestras experiencias, los cambios a los que nos obliga este mundo moderno.

Espero que, en una próxima oportunidad, sean ellos, los jóvenes, quienes ocupen esta mesa y nosotros seamos su auditorio y testigos de sus propuestas, para lograr una mejor calidad de vida en beneficio de nuestro continente.