Impacto socioeconómico del contrabando a nivel fronterizo

El presente trabajo busca analizar el comercio exterior informal en los departamentos fronterizos y su incidencia en la economía uruguaya. Los departamentos considerados son Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Rivera, Cerro Largo, Rocha así como Treinta y Tres y Tacuarembó, que no son fronterizos, pero presentan características similares a los antes mencionados.

El contrabando a pequeña y mediana escala está profundamente arraigado en las economías y culturas de muchas localidades de nuestro país. Comprender más integralmente el fenómeno y abordarlo en su globalidad es una deuda histórica de las políticas públicas.

El término "bagayero" es usado frecuentemente para describir a los vendedores ilegales, generalmente ambulantes, de mercaderías provenientes del contrabando. Se trata de una figura particularmente presente en los departamentos fronterizos, donde las fronteras permeables y las diferencias de precios con Brasil y Argentina, les permiten obtener ganancias de la importación irregular de bienes que venden en ferias y negocios informales.

Históricamente desde el Estado se ha tolerado este micro contrabando. Los "bagayeros" no fueron en general vistos como protagonistas de una actividad ilegítima sino que se lo entendió como un fenómeno social vinculado a la frontera. Circunstancialmente se ejerce un mayor control de dicha actividad pero sin capacidad, y/o voluntad real de restringirla en su verdadera dimensión.

De esta forma, los "bagayeros" representan una gran parte de los comerciantes y trabajadores de estos departamentos. A pesar de la ausencia de datos precisos sobre estos comerciantes informales, su influencia en la actividad económica de los departamentos de frontera es relevante. Existen casos significativos como el del Paso de Compras ("bagashopping") de Salto, núcleo de locales de ventas de bienes cuyo abastecimiento proviene mayormente a través de dicho comercio interfronterizo informal. Este centro existe hace casi treinta años y se ha transformado en un verdadero centro comercial de la ciudad, contando con más de cuatrocientos comercios establecidos. Algunas estimaciones sugieren que unas cuatro mil personas trabajan en los mismos, esto es, cerca del 8% de las personas ocupadas de todo el departamento. Sin alcanzar una escala tan importante en un mismo lugar, en los departamentos fronterizos es muy frecuente encontrar diversos lugares donde se comercian los productos que ingresan al país de forma irregular.

En este sentido, la realidad del comercio fronterizo ha representado en los últimos años uno de los mayores desafíos para las política pública en dichas localidades: se infringen las normas, se perjudica a los comerciantes locales establecidos formalmente, pero también se proveé de una fuente de ingresos y empleo de cientos de ciudadanos radicados en zonas limítrofes. Por tanto, subyace la relevancia de encarar estos desafíos de política pública de forma holística. En esta línea, el presente documento pretende contribuir a dicha discusión.

Enfoque histórico

Desde la época de la colonia, nuestro país tuvo en el contrabando un fenómeno relevante. El investigador argentino Diego Zysman Quirós enfatiza que el Virreinato del Río de la Plata "conoció las dualidades del contrabando" desde su origen. Este hecho marcó el destino de muchas ciudades del mismo. También explica que "el contrabando, lejos de afectar las sensibilidades patricias era practicado por las familias más prestigiosas, élites descendientes de los conquistadores españoles y portugueses, y contribuía de diversos modos a la manutención de la sociedad. Ya entonces el contrabando servía de lazo entre distintos estratos sociales, permitiendo que algunos pocos tuviesen acceso a beneficios que se encontraban vedados para la mayoría de la población."

Por otro lado, son varios los pensadores que han relativizado, o directamente negado, el impacto negativo del contrabando. Jean Paul Marat emplaza el contrabando entre los falsos crímenes de Estado. Dicho autor considera que no es necesario castigar el delito cuando se le puede prevenir, además sostenía que este tipo de infracciones no debería llevar otra pena que la de confiscación de la mercadería.

Esta tolerancia o apreciación del contrabando también está presente en algunos autores liberales como Henry Thomas Buckle. En "Historia de la civilización en Inglaterra" este autor destaca elementos positivos para la humanidad que surgieron del contrabando.

Aspecto cultural

La cultura de la frontera ha recogido múltiples referencias a estos "bagayeros". En el folklore se pueden encontrar referencias como "Camino de los Quileros" de Osiris Rodriguez y "Contrabandista en frontera" de Pancho Viera que fue popularizada por Los Olimareños. También las artes plásticas han puesto atención en este fenómeno, el artista Nicolás Fariña de Melo es un claro ejemplo.

También hay documentales, libros y otras expresiones relevantes. La película "El baño del Papa" de Cesar Charlone fue quizás el hito de mayor alcance nacional e internacional que narraba esta cultura. Mencionamos estos elementos a modo de enfatizar la relevancia y legitimidad social y cultural que tiene en los departamentos de frontera una actividad ilícita.

La respuesta desde la política pública

Si bien existe legislación que penaliza la actividad ilegal del contrabando, se observa que en las zonas fronterizas existe una tolerancia de hecho por parte del Estado. Esporádicamente se realizan operativos de control con el objetivo de incautar mercadería ilegal.

A la luz de la evidencia presentada es claro que la represión observada a dicha actividad está muy lejos de eliminar el fenómeno. Por un lado, la tolerancia puede ser percibida como una decisión política razonable a la hora de contemplar a tantos trabajadores vulnerables. Sin embargo, como se comentó anteriormente, son múltiples las distorsiones que genera esta actividad. Por su parte, la presencia de normas que en la mayoría de las veces se incumplen da lugar a un debilitamiento del marco institucional que regula el comercio exterior de frontera. En definitiva, la aplicación de la ley vigente adquiere mayor grado de discrecionalidad de parte de quienes la hacen cumplir.

Desde otro punto de vista, se observa que este tipo de contrabando no es visualizado como ilícito en amplios sectores sociales. Esto es, no hay una condena social más allá de la legal. Lo anterior, configura una serie de elementos distorsivos y poco transparentes vinculados a la actividad económica fronteriza.
Considerando lo anterior, el rol de la política pública debería orientarse con un enfoque integral de la problemática y por tanto pensar el tema como "política de frontera". Esto es, i) entender las causas del fenómeno y generar acciones para mitigar las diferencias de precios respecto a los países de frontera, de modo que disminuyan los incentivos para realizar este tipo de acciones; ii) dar cuenta que este fenómeno ha generado una fuerte dependencia monetaria y de empleo de muchos uruguayos radicados en zonas fronterizas y por tanto orientar acciones con el fin promover una formalización de dichas actividades mediante algún tipo de régimen jurídico de comercio interfronterizo, iii) minimizar ineficiencias y reducir costos vinculados a la comercialización y ventas de productos para los comerciantes establecidos, lo cual junto a los puntos anteriores fomentará una mayor igualdad de competencia.

Situación de frontera

La siguiente tabla muestra algunos datos de 2020 que nos permiten describir la situación socioeconómica de los departamentos analizados en este documento.

Como se puede ver en el mapa de Uruguay, estos departamentos representan aproximadamente el 23% de la población uruguaya y presenta una situación de empleo, ingresos y pobreza más compleja que el promedio nacional. En el mismo sentido, dichos departamentos son los que presentan las tasas de actividad y empleo más bajas del país.

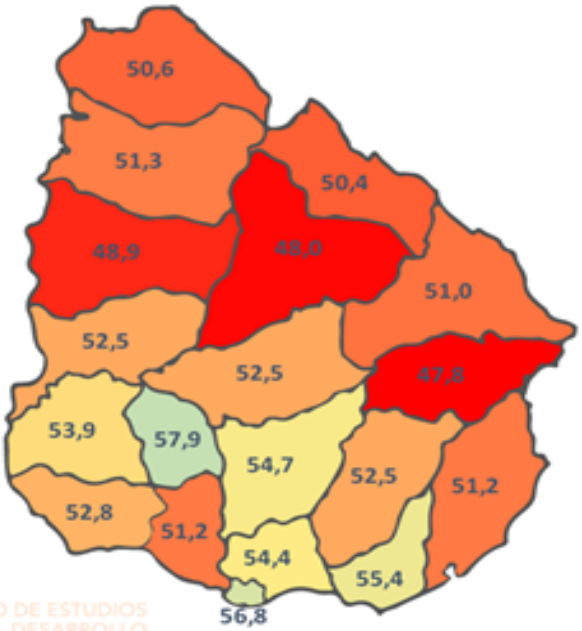
En materia de ingresos de los hogares, los departamentos analizados presentan una diferencia de aproximadamente 30% menor en relación al promedio nacional. Por último, con referencia a la situación de pobreza, todos los departamentos con excepción de Río Negro y Rocha, mantienen niveles de pobreza de dos dígitos y por encima del promedio del país.

Población, situación del mercado laboral e ingresos en 2020

	Población	Tasa de Actividad (%)	Tasa de Empleo (%)	Tasa de Desempleo (%)	Ingreso medio de los hogares	Pobreza (%)
Artigas	74075	56.8	50.6	11.0	47523	15.9
Cerro Largo	89630	55.8	51.0	8.5	43545	16.8
Paysandú	119882	56.0	48.9	12.4	55211	16.7
Río Negro	58308	58.5	52.5	10.2	57676	9.1
Rivera	109039	55.2	50.4	8.7	45021	16.1
Rocha	74238	56.8	51.2	9.7	48157	9.8
Salto	133707	58.5	51.3	12.2	53899	14.8
Tacuarembó	92894	54.2	48.0	11.4	44629	14.3
Treinta y Tres	50485	54.6	47.8	12.3	45648	13.6
Promedio nacional	-	60.5	54.3	10.4	64745	11.6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (ECH 2020)

Tasa de Empleo en Uruguay por Dpto
(Porcentaje de la Población en Edad de Trabajar; promedio 2020)



CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO

Posibles elementos explicativos del contrabando

Quienes participan del contrabando minorista en la frontera visualizan algún mecanismo para obtener rentabilidad ofreciendo bienes en el mercado informal a precios menores que el formal. Esto puede darse por el simple hecho de evitar costos (locales, cargas tributarias, etc.), por el acceso a una mercadería a precios menores, o por una combinación de ambas. En este sentido, se puede analizar el asunto desde una mirada económica que considere ganancias y costos esperados de "los bagayeros". Cuando las ganancias esperadas por las ventas de mercaderías que ingresaron al país irregularmente son mayores a los costos esperados derivados de eventuales sanciones y confiscaciones de la mercadería importada ilegalmente, aumentan los incentivos a la ocurrencia de dicho fenómeno. El aumento del diferencial de precios entre Uruguay y sus vecinos es el principal elemento que incrementa las ganancias esperadas; por el contrario, el aumento de los controles y las sanciones aumenta los costos de la actividad. En los hechos estos incentivos están alojados de alguna forma que vuelven conveniente este contrabando en pequeña y mediana escala de forma permanente, aunque con variaciones sustanciales en el volumen a lo largo del tiempo.

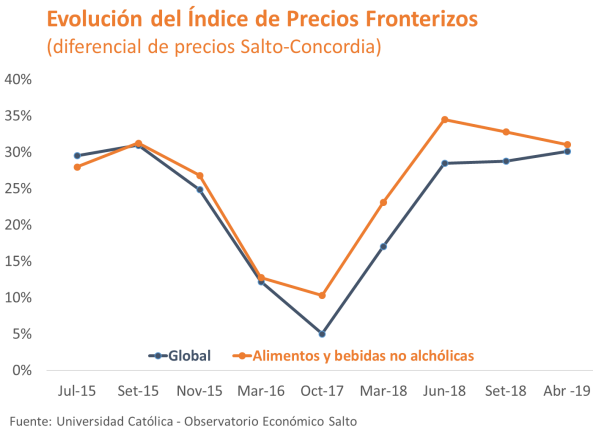
Es probable que aun cuando no existan diferencias significativas de precios en los artículos a un lado y otro de la frontera, el hecho de no afrontar costos fijos, ni tasas ni impuestos asociados a su venta final, permite a quienes realizan este tipo de acciones, vender sus productos a un menor precio en relación a sus competidores locales (comercios establecidos legalmente, agentes mayoristas, etc.). Sin embargo, la poca evidencia disponible nos inclina a pensar que la mayor parte del tiempo se constatan diferencias de precios significativas a ambos lados de la frontera. De esta forma los incentivos se vuelven mayores.

Índice de Precios Fronterizos de la Universidad Católica de Salto

El Observatorio Económico de la Universidad Católica Campus Salto elaboraba periódicamente el Indicador de Precios de Frontera (IPF), el cual recogía las diferencias de precios en un conjunto de bienes y servicios entre Salto y Concordia. Según este indicador, entre los años 2015 y 2019 los precios de los bienes del lado uruguayo se encontraron sistemáticamente por encima que los constatados del lado argentino. En el gráfico siguiente, se muestra la evolución de dicho indicador, así como de la categoría "Alimentos y Bebidas no Alcohólicas", rubro donde el microcontrabando se vuelve más importante.

Algunas consideraciones al respecto:

i) las diferencias de precios han sido mayores en los años 2015 y 2018, ubicándose en el entorno del 30%.
ii) las diferencias de precios en "Alimentos y Bebidas no Alcohólicas" fueron superiores respecto al conjunto de toda la canasta de consumo.
iii) cuando se realizó un relevamiento para la frontera Artigas-Quaraí las diferencias de precios fueron superiores a las constatadas en la frontera Salto-Concordia (dicho índice se calculó para los meses de junio, setiembre y noviembre de 2015 y las diferencias observadas a nivel de toda la canasta fueron de 25,1%, 31,4% y 27,3% respectivamente).



Fuente: Universidad Católica - Observatorio Económico Salto

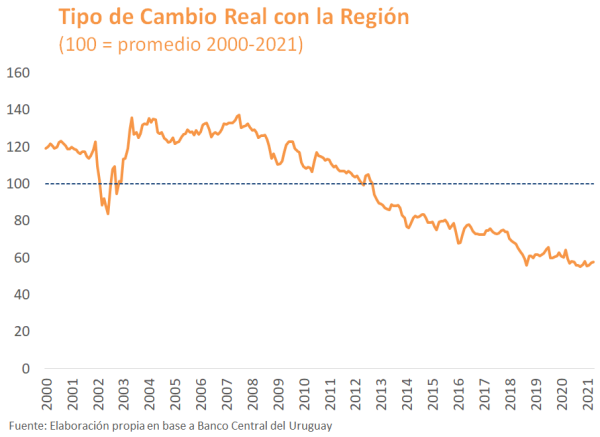
Estos diferenciales de precios pueden tener distintas explicaciones. Por un lado, los factores vinculados al tipo de cambio suelen ser una parte de la explicación. Por otro lado, es importante considerar otros elementos que podrían sustentar dichas diferencias:

i) diferentes economías de escala por las dimensiones de los países
ii) diferencias impositivas
iii) diferentes grados de marginalización en la cadena
iv) costos y trámites regulatorios que enfrentan productos importados que operan como barreras a la entrada y limitan la competencia
v) diferente intensidad en la competencia entre marcas e intra marcas, entre otros factores.

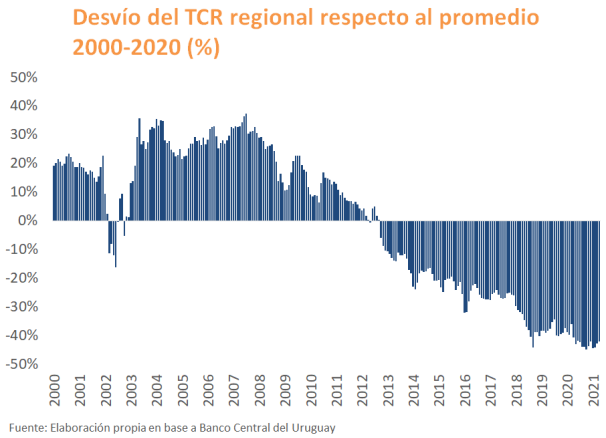
En cualquier caso, es interesante echar una mirada a las diferencias cambiarias y su eventual impacto en las diferencias de precios con la región. En este sentido, al considerar el tipo de cambio real regional elaborado por el Banco Central del Uruguay, se observa cómo desde 2012-2013, Uruguay "se encareció" respecto a sus países vecinos.

En las gráficas siguientes se muestra el desalineamiento del tipo de cambio real regional respecto a su valor promedio del período 2000-2021. Nótese que dicho promedio no refiere al tipo de cambio real de equilibrio, sino más bien una aproximación que nos permite comparar los desvíos del TCR regional respecto de su comportamiento en los últimos veinte años.

En los últimos ocho años, el desvío promedio del tipo de cambio real con la región respecto de su promedio histórico fue de aproximadamente 28%. Actualmente dicho desvío se sitúa por encima del 40%.



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central del Uruguay



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central del Uruguay

Impacto socioeconómico del contrabando

Uno de los elementos relevantes a la hora de indagar sobre el contrabando refiere a los impactos socioeconómicos que él mismo produce en los diversos actores que intervienen por acción u omisión en dicho proceso. Son muchas las familias que obtienen ingresos de esta actividad, pero también son muy importante las afecciones económicas de la misma al comercio formalmente establecido, y al propio estado uruguayo.

Para una mirada integral sobre el tema, es importante notar que dicha actividad ilegal representa la principal fuente de trabajo e ingresos para un conjunto importante de la población que habita los departamentos fronterizos. Es un hecho actual en nuestra sociedad que normalmente se desarrolla en los estratos medios y bajos, y en general bajo la categoría ocupacional de trabajadores por cuenta propia sin local ni inversión. De hecho, según la Encuesta Continua de Hogares 2020, los departamentos fronterizos son aquellos que presentan una mayor proporción de ocupados vinculado a este tipo de categoría ocupacional: 6,5% en Cerro Largo, 5,4% en Artigas, 4,9% en Rocha, 4,7% en Salto y 4,5% en Rivera, niveles sensiblemente superiores a la media a nivel nacional (2,3%) y del interior del país (3,0%). Parte de esta diferencia se explica probablemente por la presencia tan difundida de este fenómeno.

Por otro lado, este fenómeno captura una parte significativa del mercado que debería estar incorporada al canal formal. El contrabando afecta a los comerciantes locales de ciudades fronterizas en tanto compiten en inferiores condiciones debido a la diferencia de precios a las que pueden vender sus productos, dada la divergencia de costos que mantienen. Los comerciantes formales normalmente cumplen con los requisitos aduaneros a la hora de importar sus productos, con los costos asociados a su ingreso, así como con las obligaciones tributarias. En esta línea, el fenómeno afecta el empleo formal y con ello genera condiciones para la generación de una mayor informalización de la economía. Adicionalmente a las cuestiones estrictamente económicas, los comerciantes formales también cumplen con los requisitos sanitarios, fitosanitarios y de seguridad a la hora de vender sus productos, lo cual asegura que los consumidores puedan tener certeza que los bienes que compran no le generarán efectos lesivos para su salud. Cuando el canal de comercialización es informal, dicho respaldo se vuelve nulo y por tanto, los consumidores enfrentarían eventualmente un costo de información asimétrica o riesgo sanitario que compararán entre otras cosas con su disponibilidad a pagar a la hora de tomar una decisión sobre cuál elemento valorarán más.

Por último, y en sintonía con lo anterior, el contrabando implica una pérdida de recaudación para el estado (gobierno central e intendencias), tanto en sus costos aduaneros como por los impuestos derivados de la venta y comercialización final de mercancías (incluyendo tasas departamentales de habilitación). Además, genera una mayor erogación de recursos destinados a hacerle frente, implicando un mayor gasto en lo referido a los puestos de control aduanero, así como los operativos que se realizan a la hora de fiscalizar y eventualmente incautar mercadería de contrabando.

Aproximación a una cuantificación del contrabando minorista en la frontera

Uno de los mayores desafíos a la hora de cuantificar el impacto real del contrabando en la economía uruguaya es la escasez de datos e información vinculada al tema con la que se cuenta en nuestro país.

Sin embargo, en una buena iniciativa, en los últimos años el Banco Central del Uruguay en el marco de su Plan de Adecuación a Estándares Internacionales (PLAE) realizó algunas estimaciones del impacto de dicho fenómeno para los años 2012 y 2016. En este sentido, del proceso de armonización de las estadísticas de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional con el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales, surge que el comercio de bienes no registrado habría sido de USD 285 millones y USD 217 millones respectivamente. Dicha estimación se incorporó a los registros de la Balanza de Pagos como importaciones que no habían sido captadas en anteriores oportunidades.

A continuación, buscaremos aproximarnos cuantitativamente al impacto de la actividad de comercio informal de frontera en el rubro alimentos y bebidas para el año 2019 con las limitaciones de datos con las que se cuentan.

En primer lugar, utilizaremos los datos del aporte de cada uno de los departamentos al PIB nacional calculados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para el período 2008-2014. Considerando que la distribución departamental mantuvo un comportamiento estable en dicho período, se consideró el promedio de esos siete años para calcular la contribución departamental en el año 2019.

En cuarto lugar, nos preguntamos qué proporción de dicho consumo en alimentos y bebidas sería abastecido por el contrabando y cuánto por el comercio legal establecido. Nuevamente, nos encontramos con ausencia de información a los efectos de dicho cálculo. Sin embargo, se optó por una alternativa que surge de un informe presentado por el Centro Comercial e Industrial de Salto en conjunto con el de Paysandú*. Dicho relevamiento afirma que durante los meses de marzo, abril y mayo de 2020, con fronteras cerradas debido a las medidas impuestas por el gobierno a los efectos de la pandemia, las ventas en dichos departamentos presentaron un incremento de 26,1% y 32,5% respectivamente. A tales efectos, un supuesto simplificador, es considerar dicho aumento de las ventas como consecuencias del cierre de fronteras, por lo que todo el incremento de ventas se habría dado por la imposibilidad del comercio informal ilegal para desarrollar su actividad. Considerando el promedio de ambos departamentos (29%) y suponiendo que el resto de los departamentos se comportaría de idéntica forma se obtiene que el consumo sería abastecido en un 78% por comercio formal (f) y 22% por comercio informal (b).

$$\begin{cases} f + b = 1 \\ 1{,}29\, f = 1 \end{cases} \qquad f = 1/1{,}29 = 0{,}78 \Rightarrow b = 1 - 0{,}78 = 0{,}22$$

Bajo estos supuestos simplificadores, el contrabando por concepto de alimentos y bebidas en los departamentos de frontera alcanzaría los USD 320 millones (0,5% del PIB).

Cuadro 4: Impacto Incorporación Contrabando
(Millones de dólares)

	2012			2016		
	Versión armonizada	Versión anterior	Cambio	Versión armonizada	Versión anterior	Cambio
Mercancías generales - Débito (Contrabando)	284,9	0	284,9	216,5	0	216,5

Fuente: Banco Central del Uruguay

Distribución departamental del Producto Bruto Interno (% del total)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio 2008-2014
Artigas	1.5	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Cerro Largo	1.9	1.8	1.8	1.8	1.9	1.8	1.8	1.8
Paysandú	2.8	2.9	2.7	2.9	2.9	2.7	2.6	2.8
Río Negro	3.2	2.3	2.9	2.6	2.3	2.3	2.2	2.5
Rivera	2.1	2.0	2.2	2.2	2.1	2.2	2.2	2.1
Rocha	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9
Salto	2.8	2.8	2.8	2.8	2.7	2.7	2.7	2.8
Tacuarembó	2.1	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9	2.0	2.0
Treinta y Tres	1.4	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	1.2	1.3
Subtotal Frontera	19.6	18.2	18.9	19.0	18.4	18.3	18.1	18.6
Resto del país	80.4	81.8	81.1	81.00	81.6	81.7	81.9	81.4

Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Limitaciones de la estimación

Dado los supuestos tomados, dichas estimaciones podrían presentar algún tipo de sesgo. Desde nuestro punto de vista se trata de una estimación conservadora.

1. En particular, el supuesto más fuerte resulta de que todos los departamentos tienen una distribución igual de su PIB y particularmente su consumo. Es probable que el consumo de alimentos sea mayor en los departamentos analizados que considerando el conjunto del país, así como también que el gasto privado como porcentaje del PIB también sea mayor. Esto se explicaría por el simple motivo de que son departamentos con un nivel de ingreso promedio menor que la media nacional, incluso menor que el resto de los departamentos del interior. Si la proporción del consumo de alimentos y gasto privado es mayor eso implicaría que nuestra estimación podría estar subestimando el verdadero nivel del fenómeno que se busca estimar.

2. También es un supuesto importante la proporción de alimentos que en estos departamentos se compran en el mercado del contrabando minorista. La estimación realizada por el Centro Comercial de Salto nos permite una buena idea en un

contexto particular. Nuevamente los potenciales errores de dicha estimación entendemos que podrían subestimar la cantidad de la actividad: los departamentos de la frontera seca brasileña parecen tener movimientos mucho más generalizados que los del litoral donde esto se estimó.

4. Otras imprecisiones son la no consideración del consumo de bienes del contrabando que no son alimentos: productos de limpieza e higiene personal en particular parecen ser un elemento con mucha incidencia en estas cadenas. Tampoco consideramos el volumen de esta actividad en otros departamentos, si bien es menor, es claro como algunos productos de contrabando van ganando su lugar en la propia zona metropolitana de Montevideo. En este caso sí probablemente se deba a diferencias de precios particularmente altas en ciertas coyunturas.

5. Existen ciertas inconsistencias en los años de los distintos datos utilizados para realizar la estimación. Esto se debe mayormente a la disponibilidad de la misma. En particular, la utilización del PBI de 2019 y no de 2020 intenta evitar que el impacto de la pandemia en el consumo de los hogares distorsionara la estimación.

En cualquier caso, dichas estimaciones intentan establecer una aproximación al fenómeno en un contexto de escasez de información y ausencia de abordajes sobre esta problemática. No obstante, el resultado al que se llega para el año 2019 sería consistente con los datos relevados por el BCU para años anteriores (también el cálculo estimado era de 0,5% del PIB 2012 y 2016). Es importante recordar que en 2012 y 2016 el tipo de cambio real regional muestra diferencias cambiarias con la región mucho menores en términos históricos.

Efecto Fiscal

A continuación, haremos un ejercicio de cuantificación de la pérdida de recaudación que sufre el estado uruguayo por medio del contrabando. Cuando el pequeño contrabandista compra bienes del lado argentino o brasilero lo hace, en general, como consumidor final y por lo tanto abona el IVA de dichos países.

Considerando solamente el IVA argentino general (21%), y el de Brasil (18%) y aplicando la tasa el siguiente ponderador según país limítrofe "(1/(1+i))*i" (donde "i" es la tasa de IVA) podemos estimar cuánto se deja por concepto de impuestos al consumo de alimentos provenientes del contrabando. Los resultados se observan en el siguiente cuadro:

Potencial pérdida de recaudación por consumo final (USD MM)

Dpto	Gasto informal de contrbando	IVA Brasil (ponderador= 0,15254)	IVA Argentina (ponderador= 0,17355)
Artigas	25	4	
Cerro Largo	31	5	
Paysandú	48		8
Río Negro	44		8
Rivera	37	6	
Rocha	32	5	
Salto	47		8
Tacuarembó	34	5	
Treinta y Tres	22	3	
Total	320	28	24

A partir del cuadro se obtiene que el comercio informal de frontera abona un total de **U$D 51,5 millones** por concepto de IVA en Argentina y Brasil.

Otra forma de analizar el mismo fenómeno es cuantificar la potencial recaudación por

impuestos al consumo del Estado uruguayo en el caso de que estos recursos fueran utilizados para comprar en comercios legalmente establecidos en nuestro país. En dicho caso la recaudación de nuestro gobierno alcanzaría los **70 millones de dólares**.

Precios de frontera y pobreza

A los efectos de estimar el impacto del diferencial de precios de frontera en los niveles de pobreza se plantea un ejercicio contrafáctico donde se calcula una nueva línea de pobreza para los departamentos de referencia bajo el supuesto que los precios locales de los alimentos y bebidas converjan a los precios del otro lado de la frontera. Se optó por reducir en un 30% el valor de la canasta básica alimentaria, tomando como referencia la última medición del Índice de Precios de Frontera de la Universidad Católica comentado anteriormente.

Una vez construida esta nueva línea de pobreza contrafactual se procede a calcular la incidencia de la pobreza en dichos departamentos tomando como referencia los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2020. Los resultados obtenidos son contrastados con los valores de pobreza calculados con la línea de pobreza oficial del instituto nacional de estadística (INE).

Tabla comparativa con los efectos sobre la pobreza

La línea de pobreza modificada, que supone que los precios de los alimentos son un 30% menores de modo de estar alineados con el diferencial de precios relevado por el IPF, constata una incidencia de la pobreza 4,4 puntos porcentuales menor en los departamentos de frontera analizados.

Impacto en pobreza

Dpto	Estimación pobreza (LP oficial INE)	Estimación pobreza (LP modificada por ej. contrafáctico)
Artigas	15.86%	11.56%
Cerro Largo	16.83%	11.55%
Paysandú	16.67%	11.58%
Río Negro	9.12%	6.00%
Rivera	16.13%	11.40%
Rocha	9.81%	7.31%
Salto	14.76%	10.27%
Tacuarembó	14.28%	9.37%
Treinta y Tres	13.62%	10.71%
Total frontera	**14.57%**	**10.21%**

Elaboración propia en base a microdatos ECH 2020

Lo anterior implica que, si se diera una convergencia total de los precios a ambos lados de la frontera, aproximadamente 34 mil personas dejarían de ser pobres. Se trata de un cambio significativo que requiere algunas consideraciones:

- La línea de pobreza INE está construida con rigurosidad metodológica y es sin duda la mejor aproximación posible a la pobreza monetaria en nuestro país. Este ejercicio no es en ningún caso una estimación alternativa, sino un intento de enriquecer el análisis.

- La línea de pobreza estimada por el INE no desagrega el interior por zonas geográficas, es decir que no considera distintos niveles de precios en los departamentos de frontera que en el resto. La desagregación actualmente es entre Montevideo, interior urbano e interior rural.

- En ese sentido es posible que exista algún grado de sobreestimación de la pobreza en los departamentos de frontera que, vía el contrabando minorista, acceden a niveles de precios usualmente menores que en las zonas del país más alejadas de la frontera.

- Los 4,4 puntos porcentuales de diferencia entre la línea de pobreza oficial del INE y la nuestra estimación contrafactual deberían interpretarse cautelosamente. Muestra el importante potencial sobre la reducción de la pobreza que tendría el acceso a alimentos a precios similares a los de nuestros vecinos; del cual algunos ciudadanos de áreas cercanas a la frontera se benefician por medio del contrabando.

Reflexiones finales

El contrabando fronterizo es una actividad ilegal profundamente arraigada en las economías y culturas locales de muchas zonas de nuestro país. El fenómeno ha sido persistente a lo largo del tiempo y los gobiernos suelen practicar una pasiva tolerancia.

La actividad tiene importantes implicancias sociales y económicas. Por un lado tiene un rol relevante como empleador y reduce los costos de acceso a bienes en estas zonas. Por otro lado, implica una enorme afección al comercio formalmente establecido que sufre una evidente competencia desleal. Además tiene un impacto relevante en la recaudación del Estado uruguayo.

Una aproximación que consideramos conservadora estima que la incidencia del contrabando de alimentos y bebidas en los departamentos de frontera tuvo en 2019 un valor de 320 millones de dólares. En el tiempo es probable que la magnitud del mismo varíe significativamente con el diferencial de precios, la última estimación del Índice de Precios de Frontera de la Universidad Católica encontró en Uruguay precios 30% mayores que en Argentina. Más allá de las volatilidades el nivel de precios relevado fue mayor en Uruguay en toda la serie analizada (2015-2019).

Este cálculo anterior implica que los uruguayos pagan impuestos al consumo recaudados por el Estado brasileño y argentino por 51.5 millones de dólares aproximadamente. Si el gasto de los uruguayos en mercadería de contrabando fuera utilizado para adquirir alimentos de comercios formalmente establecidos el Estado uruguayo recaudaría 70 millones de dólares más que actualmente.

Los diferenciales de precios verificados también tienen potenciales efectos relevantes en las estimaciones de pobreza monetaria. En los departamentos fronterizos la pobreza se reduciría un 4,4 puntos porcentuales cuando consideramos un nivel de precios de alimentos y bebidas un 30% menor. Más allá de consideraciones metodológicas esto debe ser interpretado como una muestra del potencial efecto de tener un nivel de precios asimilable al de nuestros vecinos sobre la pobreza monetaria.

La política pública no logró abordar exitosamente esta problemática tan vieja, significativa y distorsiva. Por un lado

Uruguay sigue teniendo niveles de precios significativamente más altos que sus vecinos, esto incentiva importantes flujos de contrabando minorista en todas las fronteras. En resumen la mayoría de la ciudadanía enfrenta niveles de precios altos y quienes logran acceder a precios menores lo hacen a costa de una gran afectación al comercio formal.

En este contexto es pertinente analizar alternativas de política pública. Soluciones más sostenibles pueden estar ligadas a la facilitación de la participación de pequeños y medianos comerciantes en los mecanismos legales de importación de bienes. Para eso es menester la simplificación de regulaciones y trámites que muchas veces actúan como barreras no arancelarias y como inhibidor de la participación de actores con menor capacidad.

Referencias bibliográficas

Zysman Quirós, Diego. (2009). *Algunas reflexiones sobre la historia de la "criminalidad" del delito del contrabando* [Archivo PDF].

INE. (2020). *Encuesta continua de hogares 2020*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística.

Banco Central del Uruguay. (junio, 2020). *Índices de tipo de cambio real efectivo.* Recuperado de https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Cambio-Real-Efectivo.aspx

Banco Central del Uruguay. (junio, 2020). *Balanza de pagos.* Recuperado de https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Balanza-de-Pagos.aspx

Observatorio económico, Universidad Católica campus Salto. (2020). *Índice de precios fronterizos* [Archivo PDF]. https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/ipf_mayo_2019.pdf

OPP. (2020). *Observatorio Territorio Uruguay 2020.* Recuperado de https://otu.opp.gub.uy/perfiles

Economía y empresas. (5 de agosto, 2020). 'Cierre de fronteras disparó las ventas en los comercios de Salto y Paysandú'. *El Observador* Recuperado de https://www.elobservador.com.uy/nota/cierre-de-fronteras-disparo-las-ventas-en-los-comercios-de-salto-y-paysandu-202085141921.