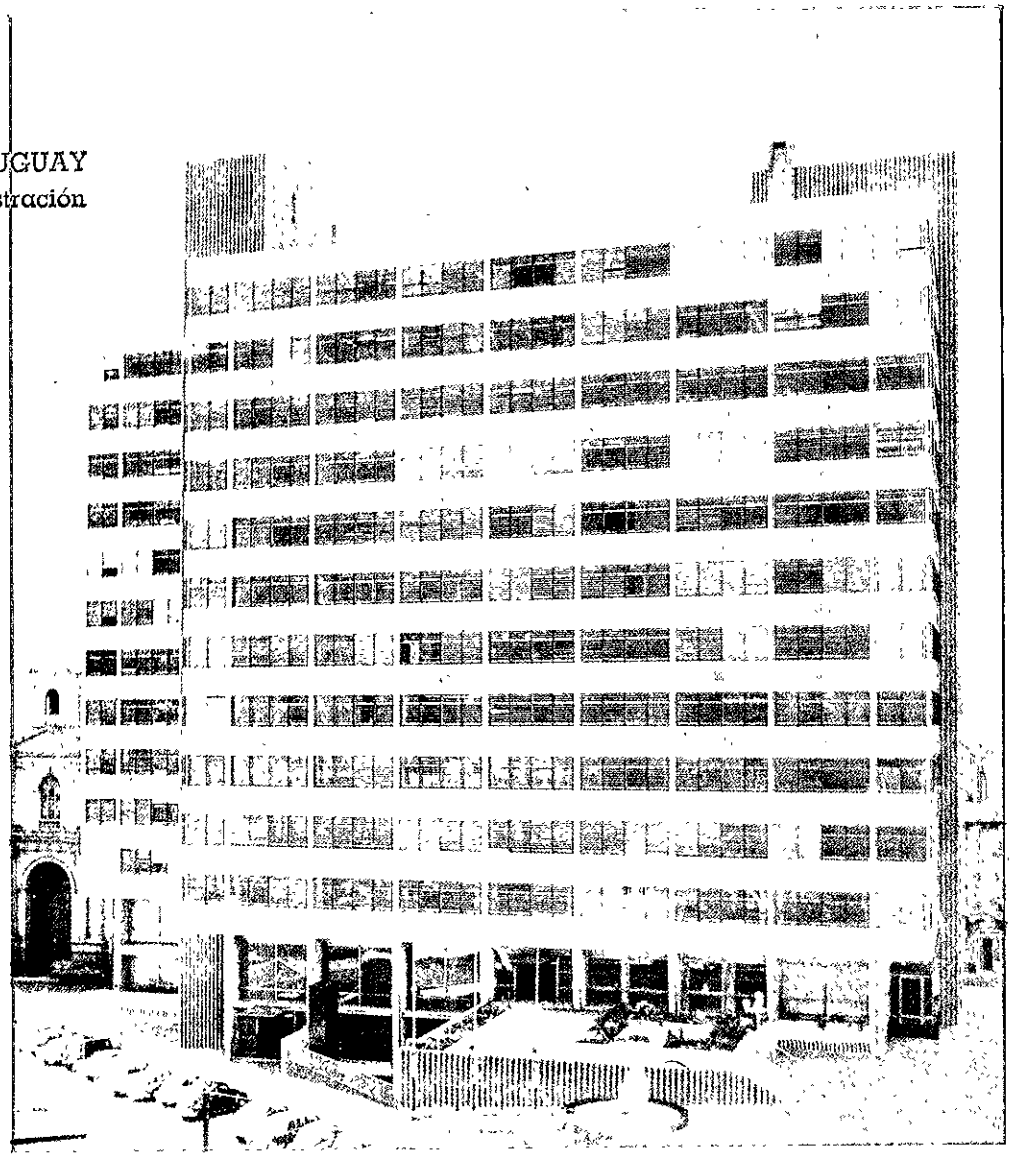
Banco Central del Uruguay

TERCERAS JORNADAS ANUALES DE ECONOMIA

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY
Departamento de Administración
BIBLIOTECA



MONTEVIDEO, 7 AL 9 DE NOVIEMBRE DE 1988

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTRABANDO EN URUGUAY

ELIZABETH BUCACOS IGUINI

13

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY
Departamento de Administración
BIBLIOTECA

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTRABANDO EN URUGUAY.

ELIZABETH BUCACOS IGUINI

La autora agradece el apoyo del A/P G. Palomeque y de R. Lavaggi para el análisis de las estadísticas argentinas, proporcionadas gentilmente por la Sra. N. Pizarro. Asimismo, hace extensible su gratitud a las Cámaras de Industriales, especialmente al Ec. T. Lindner, que facilitaron información para la elaboración de este trabajo. En último término, pero no menos importante, expresa su agradecimiento al Ec. C. Grazziani por el material bibliográfico proporcionado y al Dr. C. Sapelli por los aprtes brindados en sus comentarios.

Las opiniones vertidas son de entera responsabilidad de la autora y no comprometen al Banco Central del Uruguay como institución.

I. INTRODUCCION.

El contrabando, uno de los aspectos de la llamada economía subterránea, ha constituído un problema especial para nuestro país ya desde la época colonial. Actualmente, las ciudades fronterizas, los puentes binacionales y la inexistencia de barreras naturales insalvables facilitan el tráfico ilegal de mercaderías con los países limítrofes. Sin embargo, la actividad contrabandista debe ser lucrativa para quien la realiza y no meramente fácil. Una política tarifaria excesiva crea las condiciones para que los contrabandistas obtengan esas ganancias y, en definitiva, actúa en sentido contrario al objetivo primario pues ni protege a la industria nacional ni logra los ingresos tributarios acordes con el verdadero flujo comercial. Las variaciones del tipo de cambio real regional, asimismo, constituyen una variable clave en la explicación del contrabando, fundamentalmente, coyuntural.

En este trabajo, se intenta cuantificar la incidencia del comercio ilegal en ciertos artículos y se explicitan las consecuencias que tiene respecto al nivel de vida de la población. Asimismo, se señalan posibles cursos de acción para enfrentar el problema.

En la Sección II se muestran diferentes métodos para detectar los distintos tipos de contrabando que se exponen. En la Sección III, se aborda el caso uruguayo. Posteriormente, en la Sección IV, se señalan los posibles motivos del comercio ilegal. En la Sección V, se encara el tema de los artículos más sensibles al contrabando. En la Sección VI se estudia la posición de la Autoridad Económica ante el contrabando, indicándose las posibles medidas a tomar para enfrentarlo. Finalmente, en la Sección VII se concluye con comentarios finales.

II. METODOS PARA DETECTAR EL CONTRABANDO.

II.1 DIVERSAS MODALIDADES DE CONTRABANDO.

El contrabando es la entrada de importaciones no registradas y, por tanto no gravables, o la salida de exportaciones no registradas. Se pueden distinguir (1) cuatro tipos de contrabando o métodos de evasión de impuestos a la importación:

1) importaciones no registradas por los oficiales aduaneros. Este caso puede suceder cuando las mercaderías son ingresadas al país sin pasar por los puestos de entrada oficiales, o, también, cuando aún utilizándolos, no son declaradas, contando o no con la complicidad de los oficiales aduaneros. Las importaciones en admisión temporaria, como su nombre lo indica, son importaciones transitorias y los bienes ingresados bajo esa modalidad deben exportarse al finalizar el plazo estipulado. No obstante, ésta puede ser una vía utilizada para la introducción de contrabando al permanecer definitivamente la mercadería importada en admisión temporaria y comercializarse luego en el país, sin haber pagado los aranceles corresspondientes.

2) importaciones registradas por los oficiales aduaneros pero subdeclaradas en cuanto a su valor. Este caso, es muy común cuando las tarifas son altas, pues la subvaluación del monto gravable de las importaciones reduce el pago tributario que debe hacer el importador.

3) importaciones que pasan por la aduana pero que no son declaradas según su naturaleza y/o calidad reales. Obviamente, el "error" en la clasificación de las mercaderías (automóviles declarados como tractores o telas de seda declaradas como telas de algodón) determina que la tarifa aplicada sea menor.

4) importaciones que pasan por la aduana,son correctamente declaradas pero pagan tasas inferiores a las legales.

Sin embargo, la realidad es mucho más compleja y los cuatro tipos de contrabando tan claramente diferenciados más arriba, aparecen entrelazados en los casos concretos. Cooper (1974) señala que la distinta aversión al riesgo de los importadores hace que, al aumentar al máximo el nivel tarifario que aquellos pueden soportar, algunos abandonan por completo los canales legales, otros comienzan a realizar "discretas" subvaluaciones en las facturaciones o a pagar pequeños sobornos a las autoridades aduaneras que les permitan "errores" en la clasificación de los productos o les impongan tarifas menores a las legales. Pero a medida que la evasión se generaliza, aumenta la carga del importador que desea permanecer en la legalidad, pues cada vez más, la tarifa deja de ser un impuesto indirecto para convertirse en un impuesto directo. De esta forma, este importador "honesto" comenzará sistemáticamente a subfacturar y a practicar distintas formas de evasión "permitida"; en realidad,

---

(1) En esta Sección se sigue lo expuesto por Richard N. Cooper en "Tariffs and Smuggling in Indonesia".

optimizará las distintas alternativas de contrabando, sujeto a la restricción dada por las consecuencias negativas al quebrantar la ley: prisión, perjuicio económico (decomiso, multas), daño moral (reputación), etc.

No es posible determinar la importancia relativa de los diferentes tipos de contrabando, pues los datos disponibles en cuanto a sus magnitudes no han sido registrados con precisión y, provienen de fuentes de información indirectas e incompletas.

II.2 METODOS DE DETECCION.

El contrabando de tipo I y también el de tipo II (facturación por debajo del precio real de las importaciones), implica que el pago verdadero por las importaciones efectuadas es mayor que el registrado en las estadísticas de importación. Suponiendo que las facturaciones por exportaciones son correctas, la subvaluación de las importaciones aparecerá en algún lugar de la balanza de pagos en la forma de pagos no registrados, salidas de capitales o como partida residual del Debe (Errores y Omisiones). Si se practicara una facturación por debajo del precio en las exportaciones, la moneda extranjera no registrada y retenida por los exportadores podría ser vendida directamente a los importadores y tanto los valores de las exportaciones como los de las importaciones resultarían subvaluados en igual medida. Nos encontramos aquí ante un caso de operaciones de contrabando dobles, de mercancías y de divisas, donde existe una disparidad entre las cifras "oficiales" y las cifras "reales".

También pueden realizarse operaciones de contrabando especificamente monetarias que consisten en la colocación de divisas en el exterior, ya se trate de capitales de inversión o simplemente patrimoniales. Esta fuga de capitales es posible detectarla en la Cuenta Errores y Omisiones de la Balanza de Pagos.

Una estimación de la magnitud del contrabando tipo I puede realizarse utilizando las cifras de importación y exportación de nuestros socios comerciales. De esta forma, por ejemplo, cualquier divergencia entre las exportaciones oficiales argentinas a Uruguay y las importaciones oficiales uruguayas de Argentina, ambas a precio CIF y exceptuando los rezagos en la contabilizacion de algunas operaciones, puede atribuirse a contrabando de tipo I. Sin embargo, esta técnica tiene algunas limitaciones:

a) se deben aplicar ajustes a las cifras oficiales extranjeras por concepto de costo de flete y otros asociados antes de compararse con las cifras oficiales nacionales y, frecuentemente, estos ajustes son estimados;

b) las cifras de exportaciones extranjeras sólo reflejan las ventas oficiales del socio comercial a nuestro país, y no las que salieron ilegalmente y figuran como ventas en su mercado interno.

Un segundo método para detectar contrabando de tipo I es comparar estadisitcas oficiales de volúmenes de importaciones (exportaciones) de bienes individuales con volúmenes de

importaciones (exportaciones) "normales" - definiendo como tales al exceso (defecto) del consumo doméstico sobre la producción estimada del bien en cuestión - y valuar las diferencias a precios mundiales. Esta técnica tiene algunas dificultades en cuanto a la determinación de las importaciones y exportaciones "normales" debido a que no solamente se parte de volúmenes de producción "estimados" sino que, al no existir datos sobre volúmenes consumidos, estos también deben estimarse; además, se igmora la variación de existencias.

El contrabando de tipo II, por su parte, puede detectarse más directamente que en la Cuenta Errores y Omisiones de la BDP, comparando valores unitarios de las importaciones "normales" (precio CIF dividido por alguna medida de cantidad) con precios internacionales conocidos.

El contrabando de tipo III es imposible de detectar, como no sea a través de la inspección directa, pues se ha declarado y pagado lo correcto para la mercadería declarada en la aduana.

El contrabando de tipo IV se puede detectar al comparar las cifras de recaudación tarifaria,de valores declarados y las tasas impositivas, artículo por artículo. Esta técnica, un tanto engorrosa, requiere de una clasificación uniforme de las estadísticas de importación y, además, de la aplicación de ciertos ajustes que contemplen los rezagos inevitables en la registración estadística.

III. EL CASO URUGUAYO.

En un intento de captar el efecto que el comercio ilegal tiene sobre la economía uruguaya, se realizaron dos tipos de estimaciones. Un primer procedimiento de estimación consistió en la comparación de las cifras oficiales de exportación argentina a Uruguay con las de importación uruguaya de Argentina, en términos globales. Un segundo método centró su atención en bienes individuales y consistió ya en la comparación de importaciones oficiales uruguayas con importaciones "normales", ya en la comparación del gasto estimado de consumo con el gasto efectivamente realizado en bienes uruguayos.

En cuanto al primer procedimiento efectuado, las cifras argentinas se ajustaron, para llevarlas a valores CIF, aplicándoles la misma estructura de precio - CIF= FOB+ seguro + flete- que presentaron las importaciones oficiales uruguayas de Argentina en el mismo período.

Debido a limitaciones de la base de datos disponible, no pudo realizarse la comparación entre las importaciones argentinas de Uruguay y las exportaciones uruguayas a Argentina, para lograr, de esta forma, una evaluaciohn global. Tampoco pudieron obtenerse datos para Brasil.

Los resultados de este método aparecen en el Cuadro I.

CUADRO I. Método I para detectar contrabando.
(cifras en millones de U$S corrientes)

AÑO	EXPORTACIONES argentinas a Uruguay (1)			IMPORTACIONES uruguayas de Argentina (2)(4)	DICREPANCIAS
	FOB	Aj.flete y seguro(3) (en %)	CIF	CIF	
1980	182.3	4.17	189.9	166.2	23.7
1981	128.2	5.04	134.7	133.2	1.5
1982	115.5	5.49	121.8	88.6	33.2
1983	76.8	5.27	80.8	73.2	7.6
1984	82.9	3.95	86.2	88.4	- 2.2
1985	99.0	3.95	102.9	83.2	19.7
1986	122.3	3.41	126.5	119.2	7.3

(1) Fuente: INDEC
(2) Fuente: Dirección General de Comercio Exterior, MREE, en base a datos del BROU.
(3) Valores estimados manteniendo la estructura de precio de las importaciones uruguayas de Argentina.
(4) No incluyo las mercaderías ingresadas definitivamente al país por zona franca.

El segundo procedimiento para intentar captar el contrabando, lo aplicaremos a los siguientes artículos: aceite, café y pasta dental.

Para el primero de los artículos nombrados, se comparó el gasto estimado de consumo con el gasto efectivamente realizado de aceite nacional. Para los artículos restantes, se comparó las importaciones "normales" con las oficiales. Las primeras surgen de ajustar los valores de consumo por los de variación de existencias y de producción interna:

$$im_N = c + ve - y$$

im_N : importaciones normales en dólares
c : consumo estimado en dólares
ve : variación de existencias en dólares
y : producción doméstica en dólares

Para calcular los valores estimados de consumo, se aplicó la participación relativa del gasto de cada artículo - aceite, café y pasta dental - en la canasta del Indice de precios de Consumo, base 1985, a los valores anuales en dólares norteamericanos del gasto agregado de consumo. Esta variable fue estimada econométricamente, ya que las cifras calculadas en las Cuentas Nacionales por el Banco Central del Uruguay surgen como datos residuales.

Se partió de una especificación de la función de consumo real que incluye como variables explicativas al salario real y al ingreso disponible del período (Ver Dornbusch y Fischer,1981).

$$c = a_0 + a_1 w/p + a_2 yd$$

donde:

c = consumo según Cuentas Nacionales, a valores constantes de 1968, en logaritmos.
w/p = salario real, calculado como salario nominal deflactado 75% por el Indice de los precios del Consumo y 25% por el Indice dólar (Ver Sapelli, 1986), en logaritmos.
yd = ingreso disponible del período a valores constantes de 1968, calculado según datos de las Cuentas Nacionales, en logaritmos.

Se corrieron regresiones con datos anuales con una especificación logaritmica, para valores del ingreso disponible del período y con un rezago. Finalmente, el ajuste logrado fue:

$$c = 0.9044538\ w/p + 0.09434347\ yd$$
$$(116.4327) \qquad (18.03327)$$

valor final de ρ	= 0.416045	Estadistico F	= 41701.4
	(2.3957)	Error Est.Reg.	= 0.077707
R2 ajustado	= 0.999257	Número de obs.	= 32
DW	= 1.8237		

El gasto estimado de contrabando en dólares , fue dividido por el precio promedio anual en dólares vigente en c/u de los paises vecinos, obteniendo de esta forma un volumen estimado de consumo máximo y otro mínimo.

Cabe señalar, sin embargo, que sólo en el caso de articulos con elasticidad-precio unitaria, las participaciones relativas en el gasto total se mantienen. Además, se debe considerar la elasticidad-ingreso en cada uno de los años siguientes al período 1981-1982, base de la encuesta de consumo, pues, las variaciones en dicha elasticidad pueden introducir sesgos importantes al valor del gasto de consumo estimado y, en definitiva, al valor del contrabando (Ver Anexo I).

Cuando disminuye el ingreso monetario, si aplicamos este método a los bienes suntuarios, estariamos sobreestimando el volumen de consumo y el de contrabando; para los articulos de demanda inelástica , en cambio, tanto el consumo como el contrabando estarian subestimados. No obstante las limitaciones señaladas, la utilidad de este método reside en posibilitar el establecimiento de una cota - máxima o mínima, según el articulo considerado tenga demanda elástica o inelástica, respectivamente- de consumo no registrado y comercio ilegal.

Como la política de mantenimiento de los stocks es constante, se obvió efectuar los cálculos de variación de existencias.

Los volúmenes de producción doméstica fueron obtenidos de las Cámaras de Industriales respectivas.

Las importaciones oficiales fueron recabadas de la información de importaciones cumplidas proporcionada por el Banco de la República al Banco Central; no incluyen las mercaderías ingresadas definitivamente al pais a través de las zonas francas.

El aceite fue considerado como un bien necesario; es de consumo inelástico y generalizado y prácticamente insustituible, pues su elasticidad- cruzada con la grasa vacuna es muy pequeña.

La pasta dental también se la incluyó en la categoría de bienes necesarios, con una elasticidad-ingreso entre cero y uno. Sin embargo, comparándola con el aceite, intuitivamente parecería que el valor de dicha elasticidad debería estar más cerca de 1 que de cero; no se debe olvidar que el dentífrico es un articulo de primera necesidad y de uso diario una vez que se ha alcanzado un determinado nivel de ingresos y que, además, es un articulo cuya vida útil puede prolongarse ante un descenso del ingreso monetario, reduciendo así el gasto de consumo.

El café fue considerado como un articulo suntuario, con importantes sucedáneos cercanos, como el té.

Estas características señaladas advierten acerca de la cautela con que deben tomarse las cifras estimadas de consumo y de contrabando. En el Cuadro II se presentan los sesgos que adolecen los coeficientes de gasto utilizados.

Se supusieron las siguientes elasticidades-ingreso: aceite, 0.55; café, 1.2; pasta dental, 0.7.

Estos sesgos contemplan solamente las variaciones en el ingreso monetario y no consideran las variaciones de los precios relativos producidas en el período. Como consecuencia, los coeficientes ajustados del Cuadro II, pueden sobreestimar o subestimar el gasto de consumo - y el de contrabando - al cambiar los precios relativos, según sea la elasticidad-precio de cada artículo.

CUADRO II. Sesgos estimados en los coeficieentes de gasto, por artículo y por año.

AÑO	VARIACION DEL INGRESO MONETARIO	ACEITE		CAFE		PASTA DENTAL	
		Sesgo	Coef. gasto	Sesgo	Coef. gasto	Sesgo	Coef. gasto
81-82			0.568	(*)	0.687		0.232
84-85	0.2359	1.003	0.570	0.994	0.683	1.004	0.233
85-86	0.0301	0.986	0.562	1.006	0.687	0.991	0.231
86-87	0.3157	0.892	0.502	1.048	0.720	0.928	0.214

(*) El coeficiente de gasto corresponde al de aceite mezcla, incrementado en 1/3 de su valor, para recoger el peso del aceite de girasol.

CUADRO III. Método II de estimación del contrabando.

ACEITE COMESTIBLE.

AÑO	Gasto de consumo en U$S	Consumo interno en Ton	Consumo interno en U$S	CONTRABANDO ESTIMADO en U$S corrientes	en Ton s/p arg.	en Ton s/p br.
85	28:202.958	21.803	27:471.780	731.178	975	1.199
86	36:567.373	21.603	19:649.477	16:917.896	26.434	44.520
87	35:598.474	23.150	18:983.000	16:615.474	32.089	37.081

CUADRO IV. a) Método II para detectar contrabando.

C A F E

AÑO	Gasto de Consumo en U$S	Producción en Ton	Producción en U$S	Importaciones "Normales" en U$S	Importaciones Oficiales en U$S	CONTRABANDO ESTIMADO en U$S corrientes
85	33:794.070	1.495	7:415.200	26:378.870	----	26:378.870
86	44:700.685	1.265	12:548.800	32:151.885	----	32:151.885
87	51:159.484	1.384	9:023.680	42:135.804	----	42:135.804

CUADRO IV. b) Determinación del volumen de contrabando estimado de café.

AÑO	C O N T R A B A N D O E S T I M A D O		
	en U$S corrientes	en kg según precios argentinos	en kg según precios brasileños
1985	26:378.870	4:710.513	9:715.259
1986	32:151.885	4:122.037	6:861.264
1987	42:135.804	8:634.386	15:900.303

CUADRO V. Método II para detectar contrabando.

P A S T A D E N T A L

AÑO	Gasto de Consumo en U$S	Producción en kg	en U$S	Importaciones en U$S "Normales"	Oficiales	CONTRABANDO estimado en U$S corrientes
85	11:528.578	658.952	2:886.248	8:642.330	1:983.000	6:659.330
86	15:030.362	604.955	2:449.463	12:580.899	3:287.000	9:293.899
87	15:205.736	561.857	2:615.444	12:590.292	4:595.000	7:995.292

CUADRO V. b) Determinación del volumen de contrabando estimado de pasta dental.

AÑO	C O N T R A B A N D O	E S T I M A D O	
	en U$S corrientes	en kg según precios argentinos	brasileños
1985	6:659.330	1:285.089	2:918.199
1986	9:293.899	1:572.838	5:189.223
1987	7:995.292	1:954.361	3:331.372

IV. FACTORES QUE DETERMINAN EL CONTRABANDO.

Claramente, el contrabando es una forma de evasión impositiva. Etimológicamente, y en sentido más amplio, significa "ir en contra de una norma, ley o edicto".

Es posible señalar como causas de la actividad contrabandista:

1) la protección arancelaria vigente
2) la obtención de rentabilidades
3) las variaciones en el tipo de cambio real regional.

IV.1) LA PROTECCION ARANCELARIA.

Los orígenes del contrabando se remontan muy atrás en el tiempo y su historia es tan vieja como al de la humanidad misma. Puede verse como una réplica muy humana y natural del librecambio contra las trabas artificiales impuestas al comercio. Para algunos autores, el proteccionismo económico - una forma que encontraron los países en su intento de defender sus propios recursos económicos, controlando y/o prohibiendo la entrada o salida de ciertos productos o gravando su paso -, creó barreras al libre tráfico de mercaderías y el contrabando surgió para satisfacer las demandas excedentes de aquellos artículos controlados.

También, la política arancelaria puede perseguir otros objetivos, como ser:
- salud pública (prohibición del ingreso de drogas y estupefacientes, chacinados, aves que pueden transmitir la enfermedad de Newcasttle, etc)
- motivos ideológicos (prohibición de la circulación de ciertas publicaciones políticas o filosóficas)
- motivos morales (prohibición de la pornografía)
- motivos de seguridad nacional (prohibición del tráfico de armas y explosivos)
- razones de monopolio (petróleo y sus derivados)

En un análisis de equilibrio parcial, un arancel a la importación de un bien determinado aumenta su precio interno, provocando una disminución de la cantidad demandada y una reasignación de recursos hacia las industrias sustitutivas de importaciones que aumentan la producción doméstica del bien;el arancel provoca, en definitiva, una reducción del volumen de importaciones y un aumento en la recaudación tributaria.

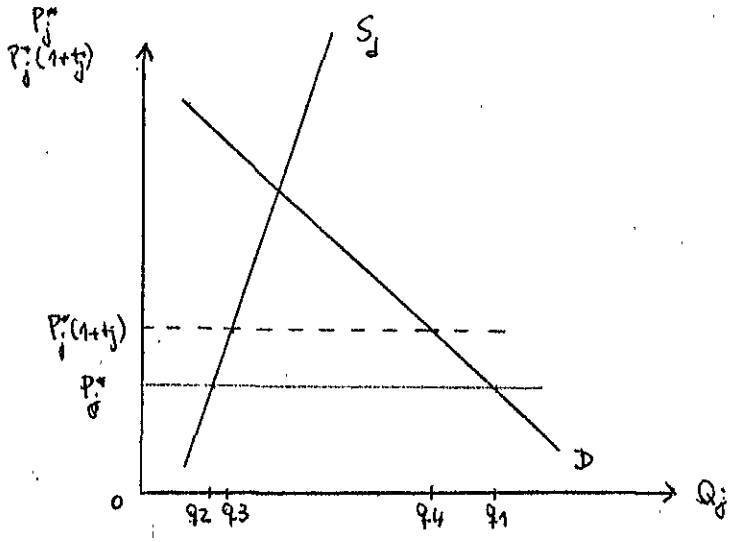
Supongamos el caso de un bien j que se produce internamente y que también se importa, pues el precio internacional es inferior al interno. Para simplificar, asumamos que el país es tomador de precios en el mercado internacional del artículo j.

Si hay libertad de comercio, el equilibrio se logrará a un precio P^*_j ,donde la cantidad demandada de $0q_1$ unidades de j son satisfechas por $0q_2$ unidades producidas domésticamente y q_1q_2 unidades importadas.

En el gráfico I:

S_d : curva de oferta doméstica D : curva de demanda

Gráfico I



Antes de establecer el arancel, el equilibrio se lograba al precio P^*_j, donde la cantidad demandada Oq_1 era satisfecha por Oq_2 unidades del bien producidas internamente y q_1q_2 unidades importadas. Al fijarse el arancel- agregándose un impuesto a cada unidad proveniente del exterior -, el nuevo equilibrio se logra a un precio superior $P^*_j(1+tj)$, el consumo doméstico desciende a Oq_4, siendo satisfecho por una mayor producción interna (Oq_3), pero con una menor importación (q_3q_4). La tarifa recauda $q_3q_4 \times t$, siendo t la tasa arancelaria.

El precio interno del bien j importado, antes del arancel era:

$$Pj = P^*_j \; E \qquad \text{siendo E la tasa de cambio} \qquad (1)$$

El precio después del arancel es:

$$Pj = P^*_j \; E \; (1+tj) \qquad \text{siendo tj la tasa arancelaria del bien j.} \qquad (2)$$

Si dividimos ambos miembros de (2) por un indice de precios domésticos:

$$\frac{Pj}{IPD} = \frac{P^*_j \; E \; (1+tj)}{IPD}$$

Si multiplicamos y dividimos el segundo miembro por un *indice de precios externos, básicamente del pais proveedor del* bien j, tenemos:

$$\frac{Pj}{IPD} = \frac{Pj^{*}}{IPD}\,\frac{IP^{*}}{IP^{*}}\,E\,(1+tj) \qquad (4)$$

Reordenando:

$$\frac{Pj}{IPD} = \frac{Pj^{*}}{IP^{*}}\,\frac{IP^{*}}{IPD}\,E\,(1+tj) \qquad (5)$$

$$\frac{Pj}{IPD} = \frac{Pj^{*}}{IP^{*}}\,TCR\,(1+tj) \qquad (5')$$

La ecuación (5') nos muestra que, la evolución del precio relativo doméstico del bien j está determinada por la evolución del precio relativo externo del bien j, por la evolución del tipo de cambio real del país con el socio comercial para el bien j y por la evolución de la política tarifaria que recae sobre dicho bien.

Generalizando, el precio interno de un artículo importado puede aumentar (disminuir) relativamente al promedio, bien si aumenta (disminuye) el precio externo relativo de ese artículo, bien si se produce una devaluación real - ya por devaluación (revaluación) nominal, ya por incremento (decremento) de la inflación del exterior, ya por deflación (inflación) interna -, o bien si aumenta (disminuye) la tasa arancelaria correspondiente.

Cuando la protección arancelaria es importante, la importación oficial de ese artículo se ve forzada a disminuir; sin embargo, si se obvia el arancel, el precio interno del bien disminuye, posibilitando un mayor volumen de importación, al tiempo que la recaudación tarifaria disminuye. Pero ese mayor volumen de importacionoes está compuesto por importaciones oficiales y por importaciones ilegales. Como el costo mínimo (1) de estas unidades es

$$\frac{Pj^{*}}{IP^{*}}\,TCR = \frac{Pj}{IPD}$$, si las mercaderías son vendidas

finalmente en el mercado interno a un precio $\frac{Pj^{c}}{IPD}$, tal que

$$\frac{Pj^{*}}{IP^{*}}\,TCR < \frac{Pj^{c}}{IPD}\,;\ \frac{Pj}{IPD} = \frac{Pj^{*}}{IP^{*}}\,TCR\,(1+tj)$$

siempre habrá una ganancia tanto para el contrabandista como

para el consumidor que adquiera el artículo a un precio menor que el interno oficial.

Evidentemente, toda operación de comercio internacional que burle las barreras arancelarias impuestas por la autoridad económica, si bien disminuirá la recaudación fiscal (rectángulo ABCD) y afectará negativamente al nivel de actividad interna - acercando la producción doméstica de Oq3 a Oq2 -, también provocará un incremento del volumen de unidades consumidas internamente - acercando el consumo de Oq4 a Oq1 -, al permitir a otros sectores sociales acceder al artículo controlado a un precio inferior al legal.

El análisis de la estructura arancelaria se complica sobremanera cuando, junto a los aranceles impuestos a los bienes finales, existen aranceles sobre los insumos.

---

(1) Ver Subsección siguiente.

IV.2) LA OBTENCION DE RENTABILIDADES.

Del lado de la oferta de contrabandistas, la posibilidad de obtener rentabilidades que incrementen o suplan sus ingresos, es un factor determinante. No obstante, el contrabando es una actividad que también implica costos: recursos monetarios y riesgos derivados de su descubrimiento y sanción. Muy probablemente, los contrabandistas compararán estos costos con los ingresos por la venta de las mercaderías que burlaron los aranceles. Podría decirse pues, que, cuanto menores sean las ganancias netas y mayores las "dificultades" del contrabando - las que dependen del tamaño y peso de los bienes, así como de la facilidad de su colocación en el mercado interno -, menos probable resulta.

Aunque paradógico, tiene una consecunecia positiva: puede ser una solución parcial al problema de la desocupación y a los bajos ingresos en determinados sectores. Si bien no es disculpable, es un hecho actual en nuestra sociedad, y normalmente se desarrolla en los estratos medios y bajos de la actividad contrabandista: patrones y tripulantes de embarcaciones pequeñas, propietarios o choferes de camiones, comerciantes medios y pequeños y, muy recientemente particulares que luego instalan su "local" ambulante en las calles céntricas de la ciudad o en las ferias vecinales o incluso realizan una entrega "puerta a puerta", previo pedido. Se trata de una actividad con un costo de infraestructura nulo, ya que sólo es necesario un par de caballetes y una tabla o apenas un maletín colgado al cuello.

En el mercado laboral existen dos tipos de desajustes más visibles:
a. el problema del desempleo: comprende a aquellas personas que desean integrar el mercado laboral pero que están fuera de él.
b. el problema del subempleo: comprende a aquellas personas que están trabajando pero que tienen una inserción ocupacional inadecuada.

IV. 2)a. El problema del desempleo.

La tasa de desempleo en Montevideo experimentó un ascenso constante a partir del año 1981: de 5.85% en el primer trimestre de 1981 alcanzó su máximo en el segundo trimestre de 1986 con un 16.05%, para luego disminuir lentamente hasta alcanzar el 9.14% en el segundo trimestre de 1987. La industria de la construcción alcanzó su máximo desempleo en el tercer trimestre de 1984, con 25.6%, en tanto que las industrias manufactureras hicieron lo propio en el segundo trimestre de 1983.

El desempleo afecta mayormente a jóvenes que intentan ingresar al mercado laboral por primera vez y a mujeres.

IV. 2)a. El problema del subempleo.

El subempleo se refiere fundamentalmente al problema de las personas que, aunque efectivamente integran el mercado de trabajo - y por lo tanto son registradas como plenamente ocupadas

en las encuestas de la Dirección General de Estadística y Censos D.G.E.y C. -, tienen una inserción ocupaciconal inadecuada, ya porque trabajan pocas horas, ya porque realizan una actividad de muy baja calificación y productividad para su entrenamiento, ya porque esos trabajos son inestables.

La D.G.E.y C. utiliza dos conceptos básicos para medir el subempleo: el subempleo visible y el subempleo invisible.

El subempleo visible abarca a aquellas personas que, si bien trabajan menos horas semanales que la jornada normal de trabajo, manifiestan su deseo de aumentar el número de horas de trabajo. Este tipo de subempleo es relativamente fácil de cuantificar. La D.G.E.y C. toma como jornada normal de trabajo 30 horas semanales por ser la que corresponde a la jornada normal en el sector público. Sin embargo, de esta manera, se está subestimando el subempleo visible, porque, no solo en muchas reparticiones la jornada normal de trabajo supera las 30 horas semanales, sino que también la jornada media de los trabajadores montevideanos supera las 40 horas semanales, de acuerdo a la encuesta de hogares. Por otra parte, sólo el 20% del empleo total se radica en el sector público.

El subempleo invisible abarca a aquellas personas que obtienen un ingreso por su trabajo inferior al salario mínimo legalmlenlte estableciso. El salario mínimo es un mero punto de referncia, pues, en realidad, no tiene que ver con el ingreso que satisfaga las necesidades mínimas de una familia tipo sino, solamente, es un límite arbitrario para realizar la medición del subempleo invisible.

Para el año 1986 (Hintermeister, 1987) se calculaba que el subempleo visible afectaba aproximademente en un 10% a la fuerza laboral de Montevideo y que el subempleo invisible la afectaba en un 7%. Asimismo, se observaba que el porcentaje de adultos afectados por subempleo era mayor que el porcentaje de adultos afectados por desempleo, fundamentalmente en el caso de jefes de hogar. Se notaba también una diferencia entre los dos tipos de subempleo en cuanto a su composición: mientras que el 62% del subempleo visible afectaba a personas que desarrollaban actividades de servicios personales o comunales (24% profesionales o técnicos), el subempleo invisible afectaba fundamentalmente a personas con muy baja calificación, pues el 45% del subempleo invisible estaba compuesto por personas que no tenían primaria completa.

El problema del subempleo está intimamente vinculado al de la economía informal. La gran mayoría de las actividades informales están afectadas por subempleo, aunque ambos fenómenos no siempre se superponen: en muchos casos - como en el contrabando - existen trabajadores plenamente ocupados que perciben ingresos bastante superiores al salario mínimo nacional; por otra parte, también existen profesionales que no logran trabajar en una actividad formal más de 30 horas semanales.

Según estimaciones de PRELAC (Programa Regional de Empleo para América y el Caribe), se produjo un crecimiento del sector informal en el Uruguay del 48% en treinta años: de un 13.5% a principios de la década del 50 paso a un 20% en la década del 80 (En otros países de América Latina estos guarismos han sido ampliamente superados).

Por otra parte, el sector informal sirve como absorbedor de

mano de obra cuando hay una recesión muy fuerte. Gerstenfield y Diez (1986) señalan que, entre el segundo semestre de 1981 y el segundo semestre de 1985 - cuando el producto cayó 13 % -, el empleo en los sectores informales aumentó un 7.4% en tanto que el empleo en los sectores formales disminuyó en un 6.6%.

Resumiendo, los dos tipos de desajustes en el mercado laboral brevemente descriptos anteriormente -desempleo y subempleo -, puede considerarse que se canalizan a través de las actividades informales. Sin embargo, no deben perderse de vista:
a) la escasa calificación de los individuos con subempleo invisible, que los inhabilita para el desempeño de actividades formales mejor remuneradas;
b) intimamente unido a lo anterior, la posibilidad cierta de obtener ganacias a través del contrabando.

IV.3) LAS VARIACIONES EN EL TIPO DE CAMBIO REAL REGIONAL.

No es imprescindible un incremento del número de intermediarios para que el contrabando se realice; basta con la existencia de un tipo de cambio real "adecuado" para que el más honesto de los contribuyentes contrabandee.

El tipo de cambio real (TCR) entre dos países mide la relación de precios entre ambos, expresados en la misma moneda y la evolución del TCR indica los cambios en el poder adquisitivo de la unidad monetaria de cada país. Así, el tipo de cambio real de Uruguay con Argentina se calcula como el cociente entre el índice de precios de Argentina expresado en nuevos pesos y el índice de precios de Uruguay:

$$TCR = \frac{TCN \times IPA}{IPU} \qquad \text{donde} \qquad (8)$$

TCR = Tipo de cambio real
TCN = Tipo de cambio nominal (N$/A)
IPA = Indice de precios de Argentina
IPU = Indice de precios de Uruguay

Tomando la moneda de un tercer país como patrón (por ejemplo el dólar de los EEUU), podemos introducir en la fórmula los tipos de cambio de ambos países en unidades de moneda local por dólar:

$$TCN = \frac{E}{E^*} \qquad (9)$$

E = Tipo de cambio de Uruguay (N$/U$S)
E* = Tipo de cambio de Argentina (A/U$S)

y sustituyendo en (8), tenemos:

$$TCR = \frac{E \times IPA}{E^* \times IPU} \qquad (10)$$

Cuando se toma el valor del TCR en un determinado momento como base, se obtiene un índice de tipo de cambio real (ITCR) y las variaciones respecto a ese valor "ideal" se consideran como variaciones respecto al valor de equilibrio. Comúnmente, cuando el ITCR de un momento aumenta, se habla de depreciación real, de aumento de la competitividad de las exportaciones, pérdida de la competitividad de las importaciones, incremento de la balanza comercial e ingreso de divisas. Lo contrario sucede si el ITCR baja.

Si en la elaboración del ITCR se toman tipos de cambios nominales oficiales, se pueden extraer conclusiones respecto al comercio legal. Si en dicha elaboración se utilizan tipos de cambios nominales paralelos, se infiere sobre el turismo y el comercio ilegal o contrabando.

Asi, si el ITCRP (índice de tipo de cambio real con valores del mercado paralelo) baja - debido, por ejemplo, a que los precios en Uruguay suben más que en Argentina, expresados en la misma moneda o a que el ritmo devaluatorio en Argentina supera al uruguayo o a ambas causas -, los bienes y servicios uruguayos pierden competitividad y resultará atractivo adquirirlos en Argentina. Asimismo, a los turistas argentinos les resultará caro venir al Uruguay y preferirán veranear donde sus moneda "rinda más". Las cotizaciones en el mercado paralelo reflejan el verdadero funcionamiento de las relaciones cambiarias, más allá de la política comercial proteccionista y fiscal recaudatoria.

La evolución del ITCRP del Uruguay con Argentina y con Brasil, constituye un elemento clave en el análisis del fenómeno del contrabando.

Como puede apreciarse en el Cuadro V, la competitividad uruguaya respecto a Brasil cayó en forma continua y considerable desde comienzos del año 1985 hasta el último trimestre de 1986; a partir de ese momento, la situación se revierte, llegando a alcanzar prácticamente el mismo nivel que al comienzo del período. A nivel del mercado paralelo brasileño, si bien hubo durante todo el períódo considerado una brecha entre ambos países, en 1986 se agrandó y luego se fue reduciendo hasta desaparecer.

En cuanto a la Argentina, la situación ha sido la opuesta. En le mercado oficial, hasta el último trimestre de 1986 la competitividad comercial se mantuvo estable; en ese momento, al caer los precios en dólares en Argentina, se inició una separación entre los de ambos países hasta ahora. En cuanto al mercado paralelo, en todo el período hubo una brecha - Argentina más barata que Uruguay-, creciendo a partir del último trimestre de 1986 y agrandándose un año después.

Puede observarse, pues, que el contexto regional ofrece gran inestabilidadd debido, fundamentalmente, a las importantes fluctuaciones del tipo de cambio real regional que determina modificaciones no despreciables en los escenarios económicos. Estos shocks externos regionales determinana cambios en la dirección del tráfico comercial, legal e ilegal, y constituyen una constante fuente de preocupación tanto para los diseñadores de la política económica como para quienes intervienen en el comercio con ambos países.

CUADRO V

EVOLUCION DE LOS PRECIOS EN DOLARES

URUGUAY-ARGENTINA-BRASIL

(Indices base I.85= 100)

	IPCARG	TCOARG	TCPAR	IPCUR	TCUR	A:P/TCO	A:P/TCP	U:P/TC	IPCBR	TCOBR	TCPBR	B:P/TCO	B:P/TCP
85.I	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
II	205.63	213.35	199.50	120.25	111.14	96.38	103.07	108.20	129.02	139.14	140.68	92.73	91.71
III	282.95	320.42	294.10	137.69	125.50	88.31	96.21	109.71	170.60	181.16	205.49	94.17	83.02
IV	303.03	320.42	281.60	157.90	142.28	94.57	107.61	110.97	235.99	240.35	276.49	98.19	85.35
86.I	329.87	320.42	283.32	184.21	155.39	102.95	116.43	118.54	360.32	338.09	371.38	106.57	97.02
II	373.23	341.36	287.33	208.92	171.15	109.33	129.90	122.06	380.80	368.40	454.14	103.37	83.85
III	450.89	389.25	338.64	241.14	186.82	115.83	133.15	129.08	389.80	368.40	512.99	105.81	75.99
IV	540.93	461.01	432.03	275.57	204.16	117.34	125.21	134.98	416.67	378.51	607.97	110.08	68.54
87.I	654.16	562.30	563.38	310.36	226.74	116.33	116.11	136.88	568.21	485.87	632.10	116.95	89.89
II	766.95	645.10	656.17	346.05	251.65	118.89	116.88	137.51	1006.40	837.41	838.28	120.18	120.05
III	1022.34	861.03	928.92	393.47	278.40	118.73	110.06	141.33	1444.72	1259.22	1325.91	114.73	108.96
IV	1477.37	1370.12	1333.68	438.31	313.55	107.83	110.77	139.79	1982.39	1601.88	1691.72	123.75	117.18
88.I	1910.49	1755.30	1863.97	484.95	352.93	108.84	102.50	137.41	3203.13	2384.42	2594.20	134.34	123.47
abr/may	2690.09	2493.37	2424.10	538.25	389.58	107.89	110.97	138.16	4861.01	3636.27	4071.56	133.68	119.39

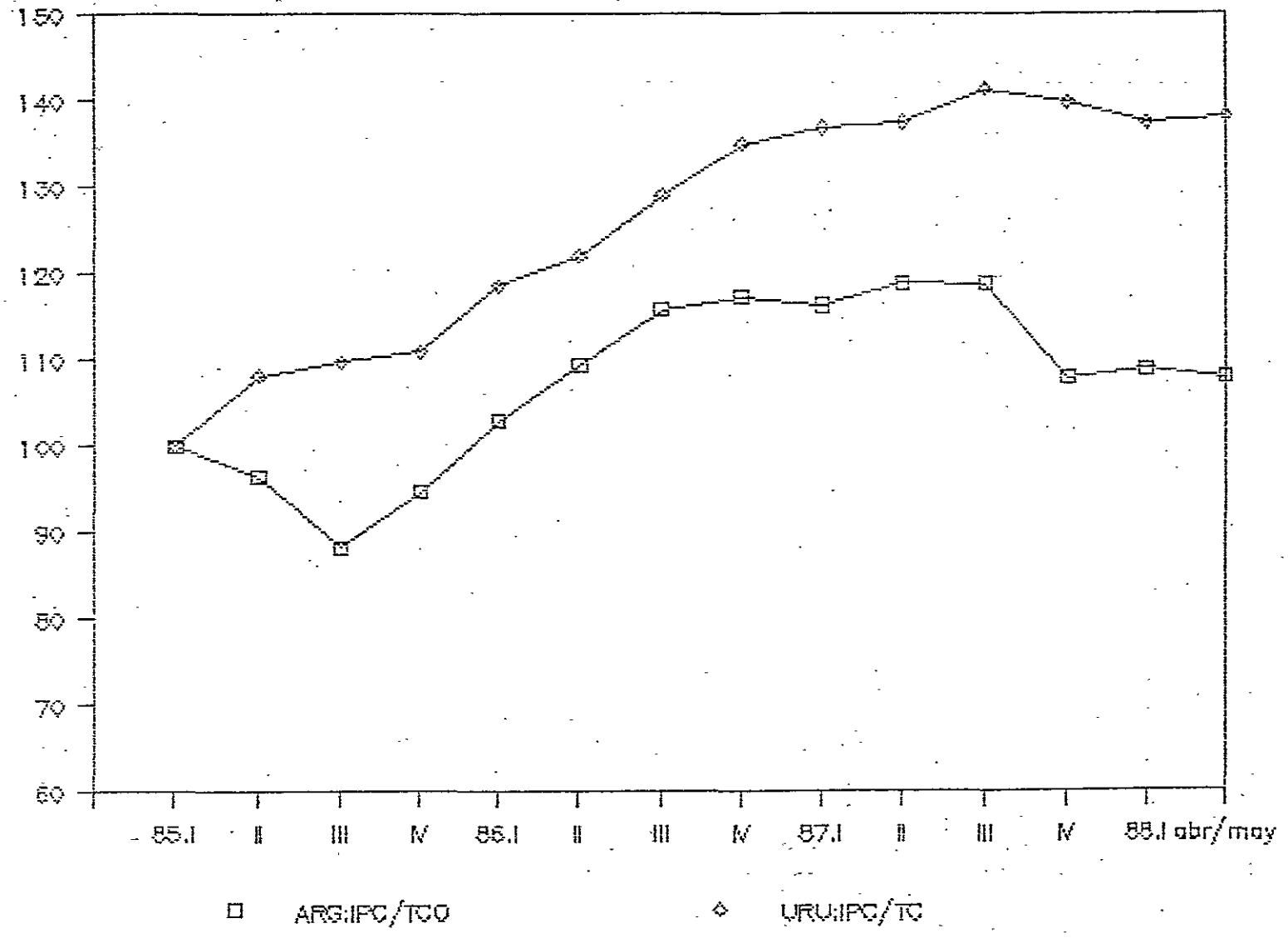
IPCARG - IPC de Argentina
TCOARG - Tipo de Cambio Oficial de Argentina
TCPARG - Tipo de Cambio Paralelo de Argentina
IPCUR - IPC de Uruguay
TCUR - Tipo de Cambio Unico de Uruguay
A:P/TCP- IPCARG/TCOARG
A:P/TCP- IPCARG/TCPARG
U:P/TC - IPCUR/TCUR
IPCBR - IPC de Brasil
TCOBR - Tipo de Cambio Oficial de Brasil
TCPBR - Tipo de Cambio Paralelo de Brasil
B:P/TCO- IPCBR/TCOBR
B:P/TCP- IPCBR/TCPBR

EVOLUCION DE LOS PRECIOS EN DOLARES

URUGUAY-ARGENTINA

(SEGUN MERCADO OFICIAL DE ARGENTINA)

(I.85=100)

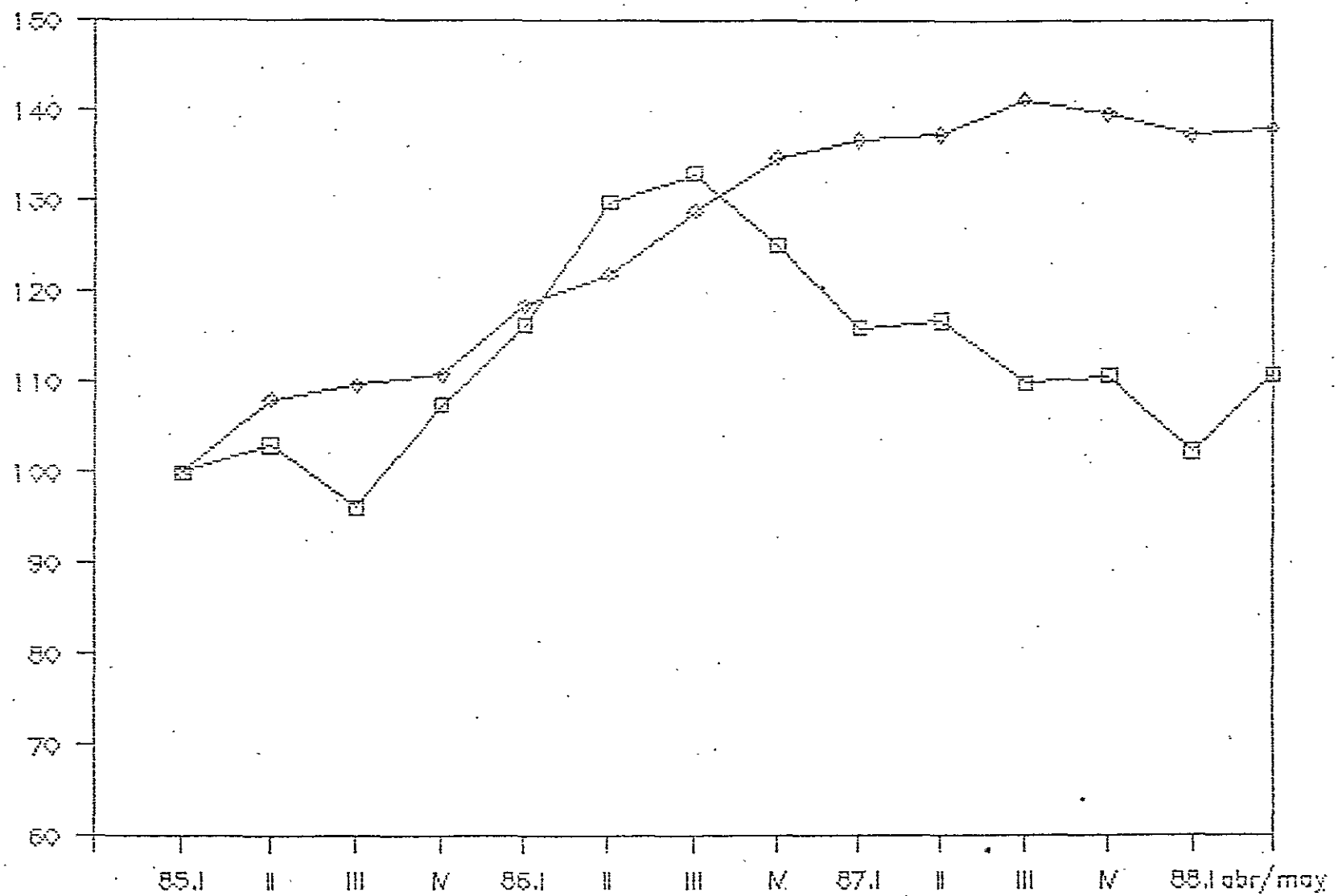


EVOLUCION DE LOS PRECIOS EN DOLARES

URUGUAY - ARGENTINA

(SEGUN MERCADO PARALELO DE ARGENTINA)

(I.85= 100)

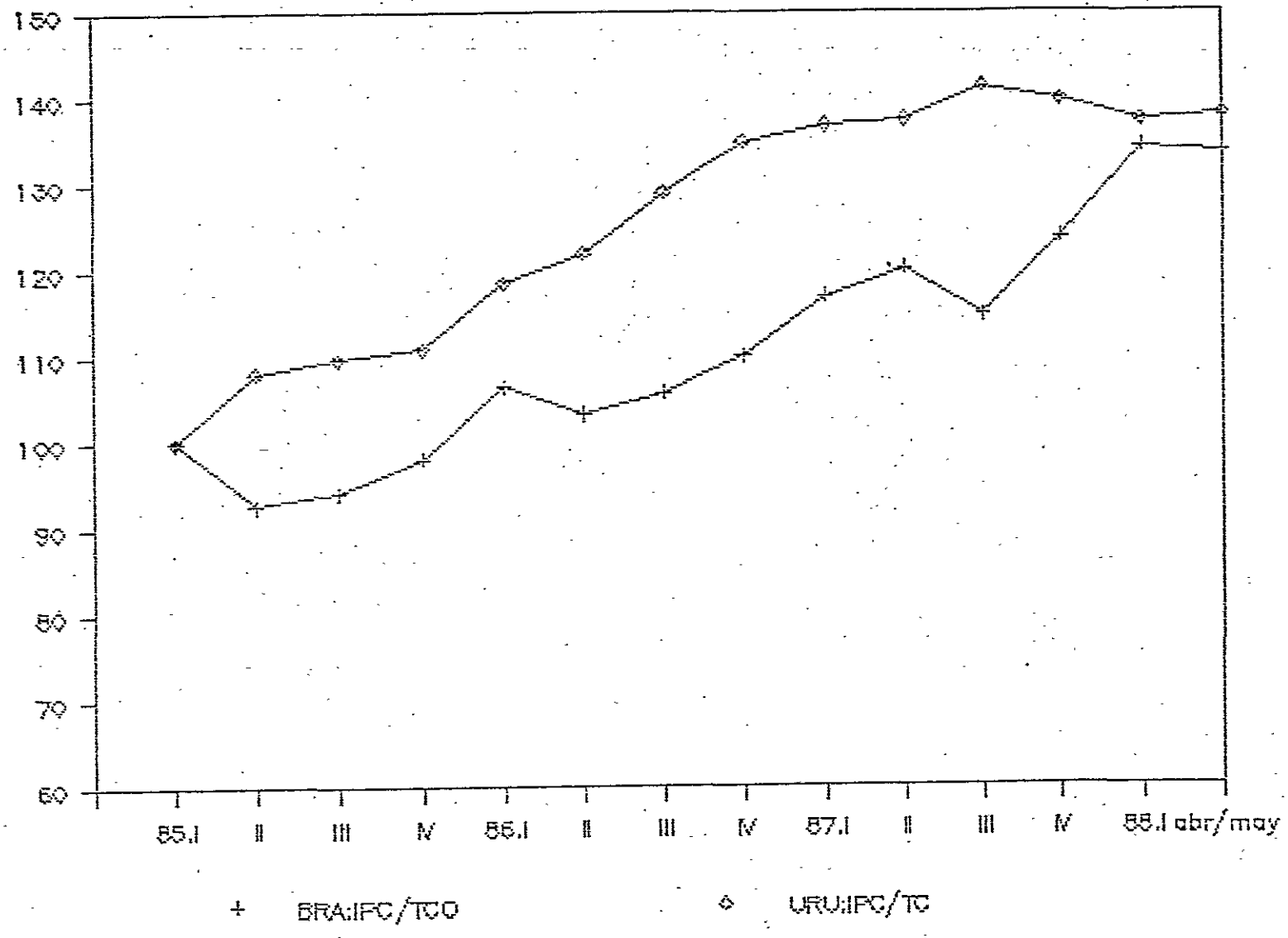


EVOLUCION DE LOS PRECIOS EN DOLARES

URUGUAY-BRASIL

(SEGUN MERCADO OFICIAL DE BRASIL)

(I.85=100)

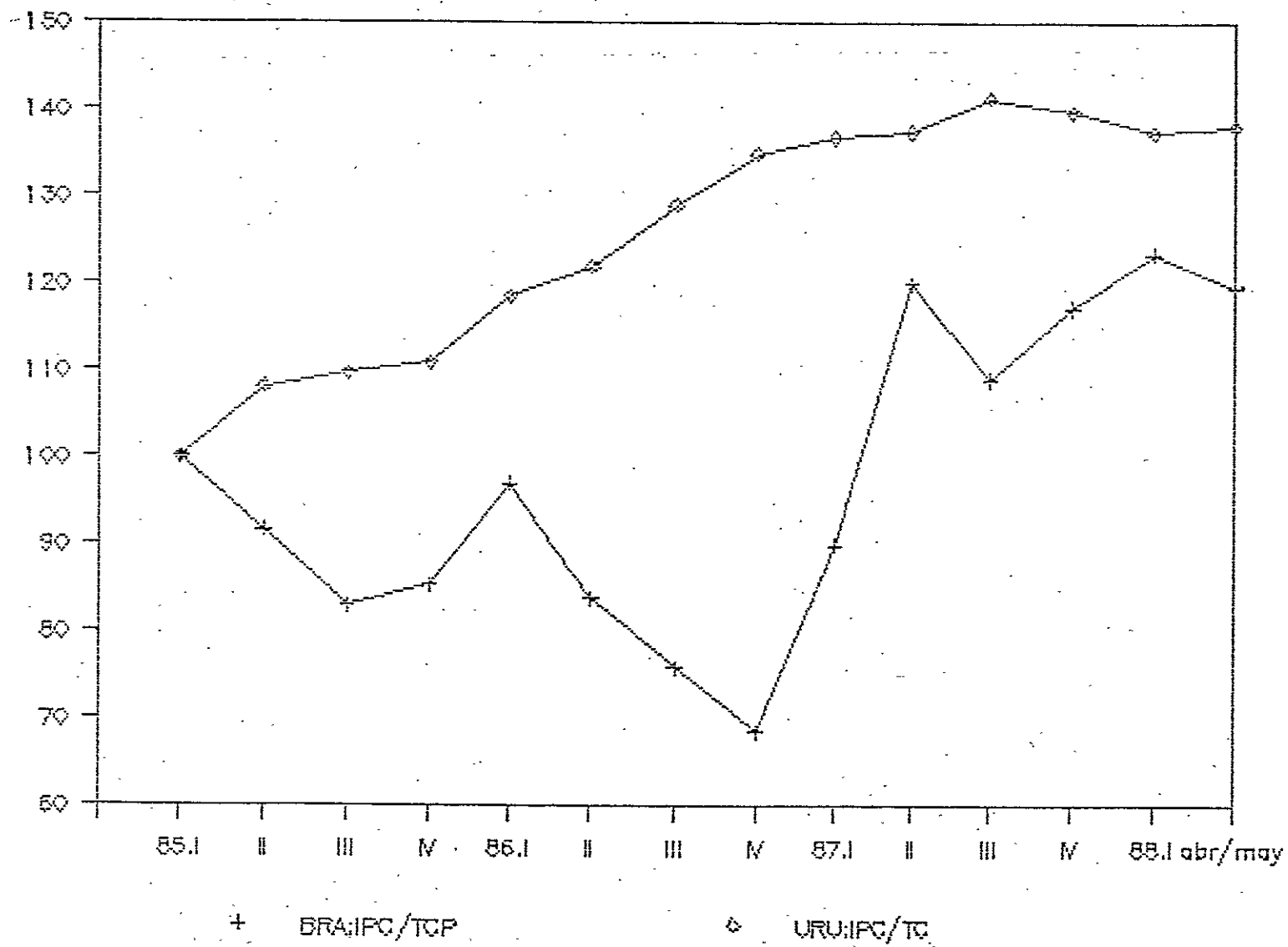


EVOLUCION DE LOS PRECIOS EN DOLARES

URUGUAY-BRASIL

(SEGUN MERCADO PARALELO DE BRASIL)

(I.85=100)



V. ARTICULOS MAS SENSIBLES AL CONTRABANDO.

Los tipos de mercancías de más corriente tráfico son variables en el tiempo y en el espacio. Cambian según las condiciones coyunturales y las situaciones económicas y de libertad de comercio y son distintos según las zonas de un mismo país.

En la zona del Litoral uruguayo, la existencia de los puentes binacionales, facilita el desplazamiento de compradores de un país a otro sin dificultades y el sentido del tráfico está determinado por la situación coyuntural de apreciación o depreciación de la moneda local. A principios de 1988, los comerciantes de Paysandú se quejaban amargamente del movimiento de mercadería argentina de todo tipo que se ingresaba a nuestro país: comestibles usuales como azúcar o incluso cítricos, legumbres, fideos, galletitas y hasta reses vacunas y chacinados, todo tipo de electrodomésticos y también combustibles. Sin embargo, en 1979-80 se vivió la situación opuesta.

Dentro de la variada gama de artículos que son objeto de contrabando, es posible formar tres categorías, según sea la elasticidad de demanda de cada uno. De esta forma, tenemos:

1) bienes con elasticidad de demanda mayor que uno. Se trata de artículos en los que, con un ingreso monetario constante, su participación en el gasto total disminuye cuando aumenta su precio. En esta categoría podríamos citar al café, a los cigarrillos - es notable la rapidez con que reacciona su consumo ante las campañas de publicidad-, a los electrodomésticos, a los cosméticos, etc.

2) bienes con elasticidad de demanda unitaria. Se trata de artículos que mantienen su participación en el ingreso total al aumentar su precio, ya que su cantidad demandada disminuye en la misma proporción en que aumenta su precio.

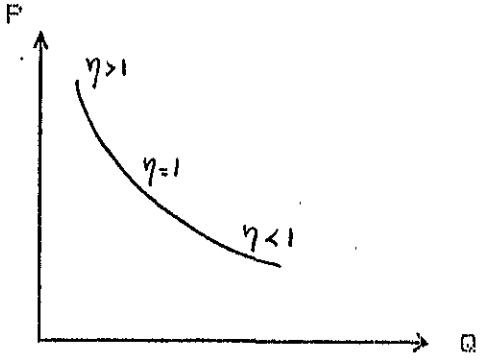
3) bienes con elasticidad de demanda inferior a uno. Se trata de artículos en los que, con ingreso monetario constante, ante un aumento porcentual del precio del artículo, la cantidad porcentual demandada del mismo disminuye menos que proporcionalmente. De esta forma, aumentan su participación en el ingreso total. En esta categoría podemos citar: el aceite, el azúcar, la harina, la pasta dental, etc.

Estos valores de elasticidad-precio se explican, fundamentalmente por:

a) el número y la cercanía de los sucedáneos del artículo. Así, por ejemplo, cuando aumenta el precio del café, los consumidores pueden pasarse fácilmente a un buen sucedáneo, como el té o el chocolate. Sin embargo, el consumo de aceite es tremendamente inelástico: el valor de su elasticidad cruzada con la grasa vacuna es inferior a 0.5. Lo mismo puede decirse para la harina, la pasta dental y el azúcar, aunque en este último caso, es importante considerar la reciente aparición en el mercado de otro sucedáneo junto con los edulcorantes: la fructosa.

b) el gasto disponible para la compra del artículo. Cuanto mayor sea el porcentaje del ingreso que se gasta en el artículo, tanto mayor es su elasticidad. Tal es el caso de los electrodomésticos.

c) el punto en que se encuentre a lo largo de su curva de demanda. Si el precio vigente se encuentra hacia el extremo superior de la curva de demanda, será más elaśtica que si se encuentra hacia el extremo inferior.



En la Sección IV, deducimos la ecuación (5')

$$\frac{Pj}{IPD} = \frac{Pj^*}{IP^*} \; TCR \; (1+tj) \qquad (5')$$

Aplicando logaritmos

$$\log \frac{Pj}{IPD} = \log \frac{Pj^*}{IP^*} + \log TCR + \log (1+tj) \qquad (5")$$

Para determinar qúe factores inciden más en la formación del precio relativo doméstico de los bienes comercializados, sería atractivo correr regresiones , con la especificación de (5"), para un grupo de artículos tomados de la canasta del IPC. Sin embargo, debido a la forma de cálculo de las variables explicativas, aparecerían problemas de multicolinealidad que invalidarían los resultados obtenidos en las regresiones minimocuadráticas. Debido a ello, en el intento de captar la influencia de aquellos procesos en la formación de los precios en Uruguay, optamos por utilizar como variable dependiente la tasa de cambio de los precios relativos en Uruguay y como regresores las tasas de cambio de los niveles generales de precios en Argentina y en Brasil, en el período corriente y con rezagos.

De Haedo y Sapelli (1988) encontraron que los precios relativos de algunos artículos seleccionados, estaban ligados a la evolucin del nivel general de precios en Argentina, en Brasil, o en ambos, mientras que hubo otros que no lo estaban. En el citado trabajo, consideraron el período enero-1985 a febrero-1988.

En el Cuadro VI se exponen los resultados.

CUADRO VI. Formación de precios relativos en Uruguay. (entre paréntesis se expresa el coeficiente de correlación)

INFLUENCIA DE:

ARGENTINA	BRASIL	AMBOS	NINGUNO
Aceite (28)	Cerveza (35)	Cigarrillos (14)	Manteca
Arroz (25)	Azucar (26)	Café (25)	Camisa
Vino (7)	Harina (28)		
Papa (26)	Yerba (47)		

FUENTE: De Haedo, Javier y Sapelli, Claudio : "Contrabando y competitividad".

VI. POSICION DE LA AUTORIDAD ECONOMICA ANTE EL CONTRABANDO.

Siempre que el Estado evalúa su intervención en la economía para modificar la situación imperante por considerarla perjudicial, debe tener en cuenta no sólo a los grupos perjudicados sino también a los grupos favorecidos por esa realidad. El fenómeno del contrabando no escapa a ese análisis. La Administración debe decidir, básicamente, dos puntos:
1) Si desea reprimir el contrabando; luego, de ser su respuesta afirmativa,
2) Cómo lo reprime.

VI. 1) REPRIMIR O NO REPRIMIR: ESA ES LA CUESTION.

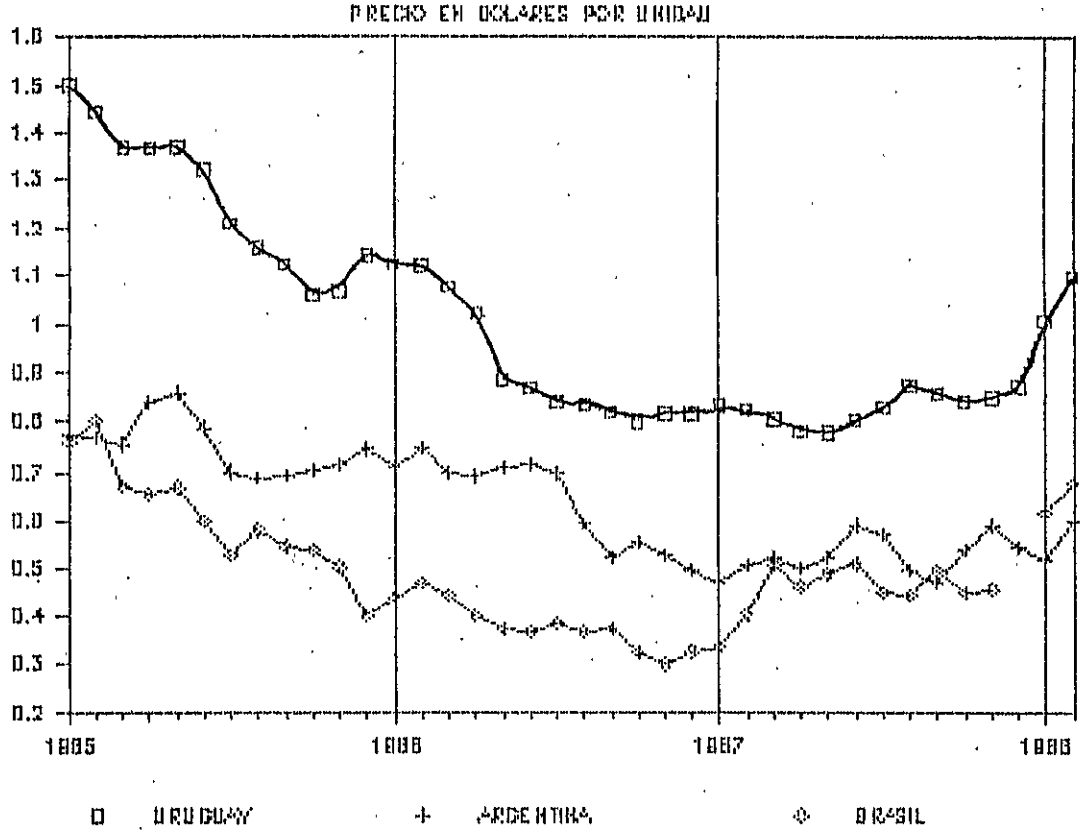
Considerando los sectores lesionados, la industria nacional se ve enfrentada a una competencia desleal y rápidamente se suceden efectos en cadena. Las empresas afectadas reducen su producción hasta el nivel de su posible venta y, en algunos casos se llega hasta al cese de las operaciones. Se reduceen las compras a otros sectores económicos, disminuyen los stocks y las vías de distribución y ventas. Se produceen despidos o, en el mejor de los casos, reducciones en la jornada laboral que implican una caída en los ingresos de los trabajadores y, por consiguiente, menor capacidad de consumo.

Por otra parte, el contrabando produce una reducción de los ingresos públicos, al disminuir los pagos por tributación sobre rentas y sobre ganancias empresariales, así también como en cuanto a los aportes al sistema de seguridad social al disminuir la ocupación de mano de obra. El efecto negativo sobre la recaudación de comercio exterior se observa no sólo a través de la evasión de los aranceles, por tratarse de operaciones clandestinas, sino que el fraude tributario puede ocurrir además en el caso de exportaciones no contabilizadas, al no existir constancia de tales operaciones en los registros contables de las empresas.

Considerando los sectores favorecidos, se observa que, el contrabando, irónicamente, ofrece oportunidades de empleo a una mano de obra poco capacitada, con el atractivo adicional de la obtención de ganancias superiores a las que se podrían lograr en una actividad alternativa. Es interesante notar, que, los individuos que adquieren artículos contrabandeados, experimentan un incremento en su salario real, ya que la canasta de bienes que ahora pueden disfrutar - compuesta por artículos domésticos y extranjeros adquiridos ilegalmente - les brinda mayor satisfacción. La única forma de medir directamente este incremento de riqueza, sería a través del seguimiento del gasto de consumo de una familia tipo, cuya canasta de bienes estuviera compuesta por ambos tipos de bienes. Lamentablemente, esto es materialmente imposible.

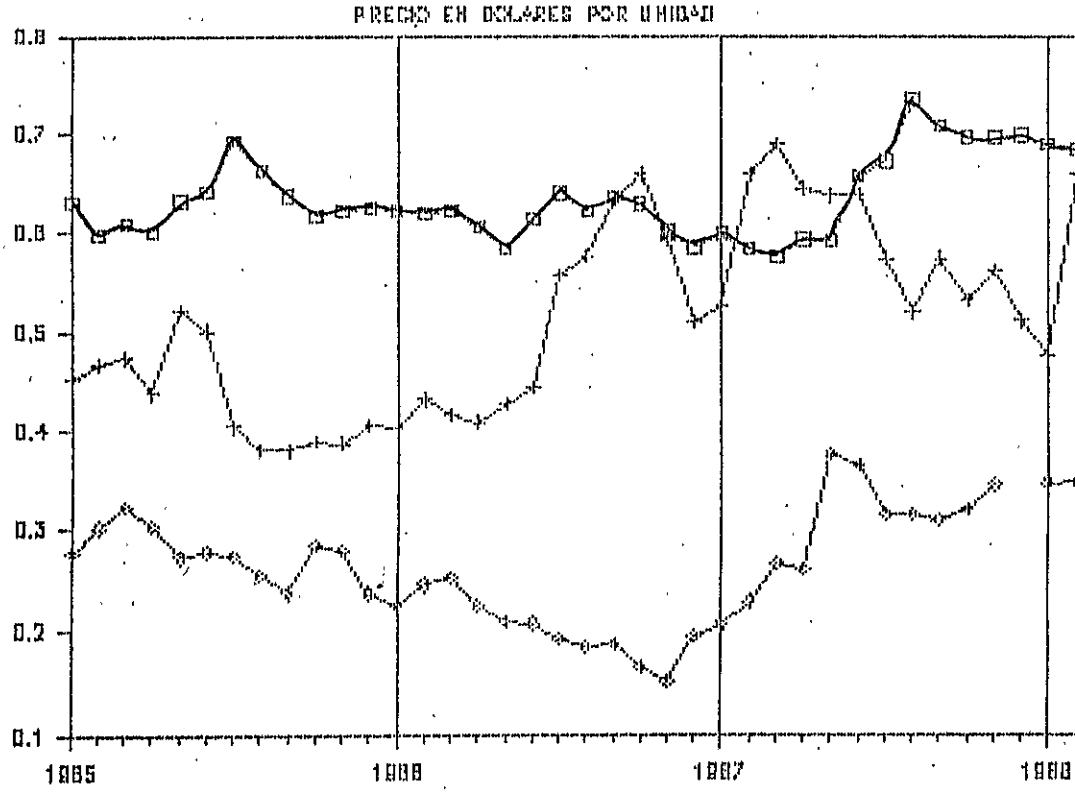
ACEITE COMESTIBLE

PRECIO EN DOLARES POR UNIDAD



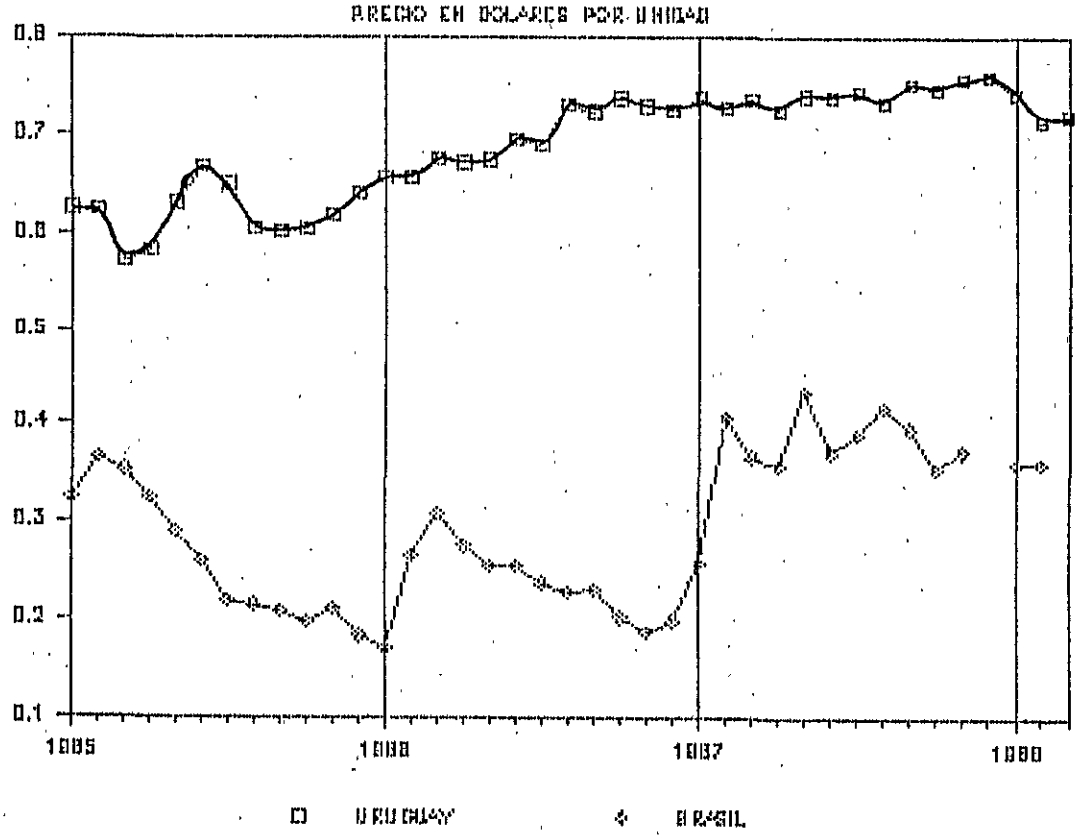
AZUCAR REFINADA

PRECIO EN DOLARES POR UNIDAD



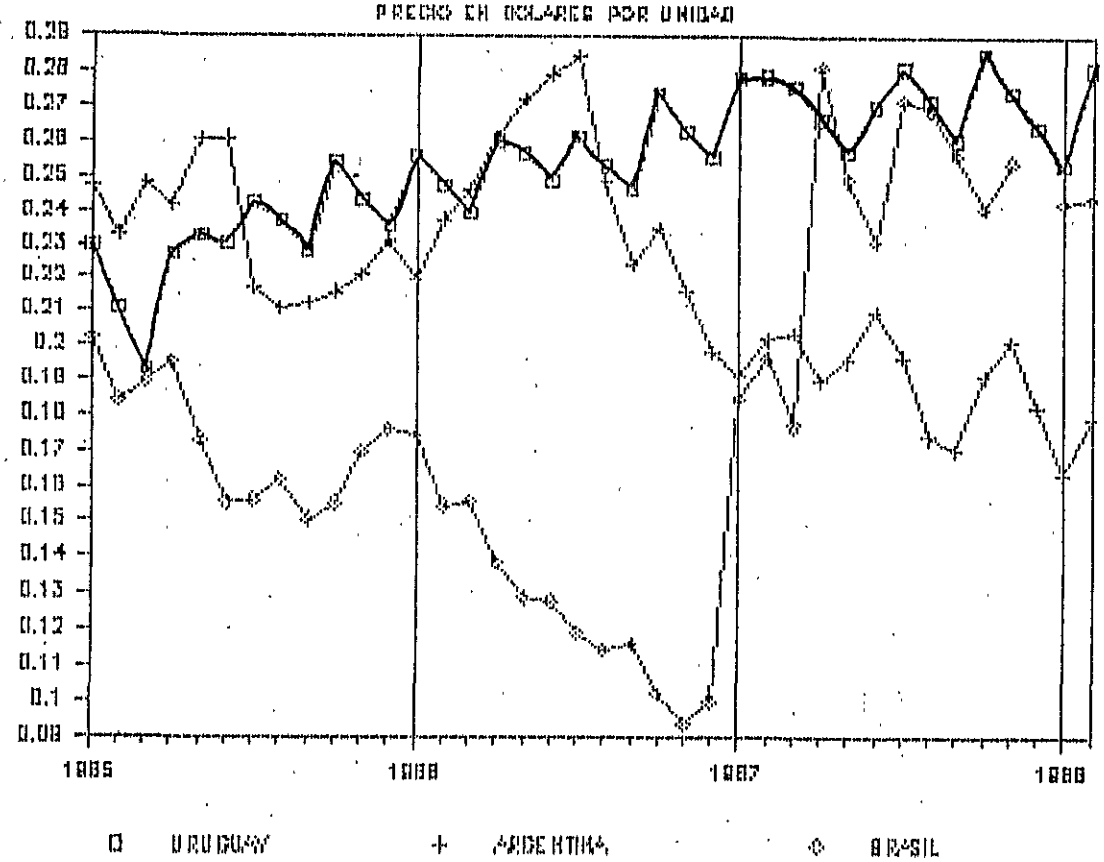
CIGARRILLOS

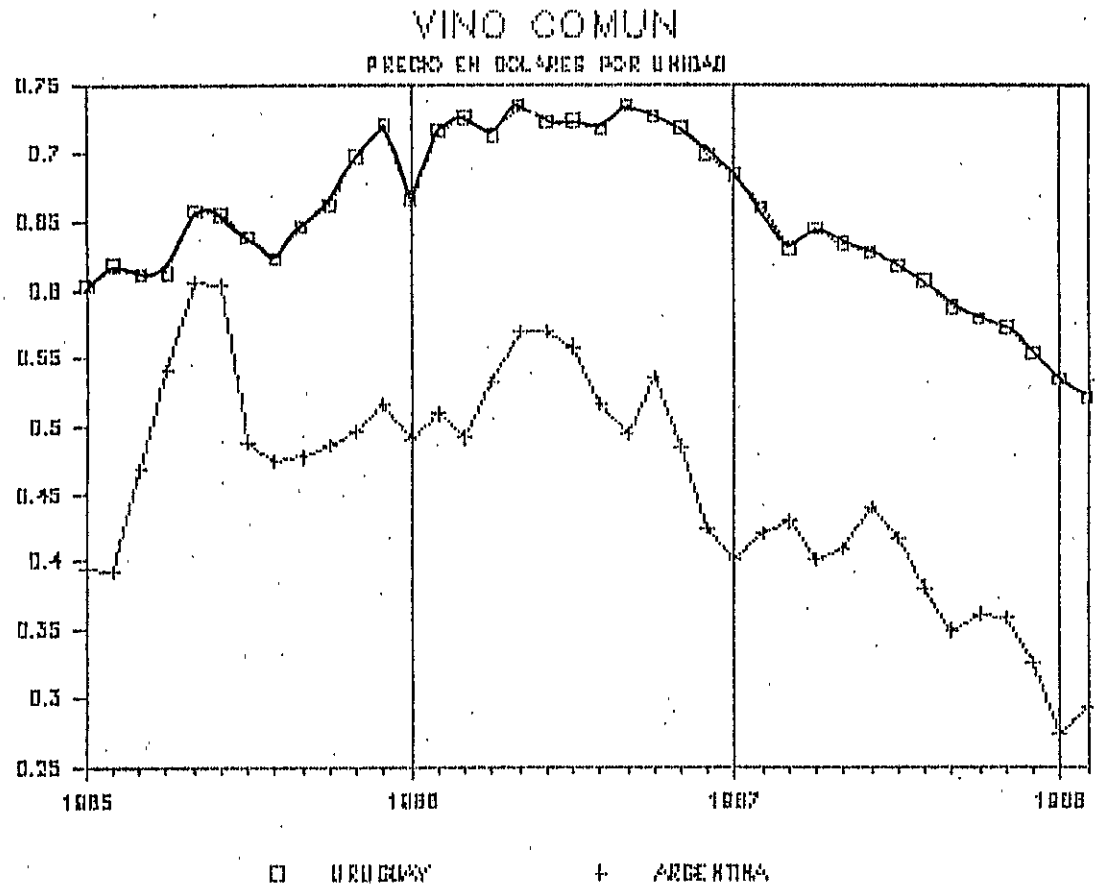
PRECIO EN DOLARES POR UNIDAD



LECHE

PRECIO EN DOLARES POR UNIDAD




VINO COMUN
PRECIO EN DOLARES POR UNIDAD
0.75
0.7
0.65
0.6
0.55
0.5
0.45
0.4
0.35
0.3
0.25
1985
1986
1987
1988
URUGUAY
ARGENTINA

VI.2) COMO REPRIMIR.

Si la Administración decide volcarse en favor de los grupos perjudicados por el contrabando, se encuentra ante una disyuntiva: disminiur los ingresos obtenidos de la actividad ilegal o bien aumentar los costos asociados a ella. Si se disminuyeran los aranceles a la importación de los artículos contrabandeados, el diferencial de precios ya no sería tan atractivo, los contrabandistas se verían obligados a bajar sus precios de venta y con ello, sus ingresos. El incremento de los costos asociados al contrabando, por su parte, podría efectivizarse a través de una profundización de los controles- no sólo en los puestos de aduana sino también en zonas de ingreso no oficiales - y de una estrecha vigilancia en los lugares habituales de mercadería ingresada ilegalmente al país, como ser las ferias vecinales o las calles céntricas de la ciudad, del establecimiento de penas ejemplarizantes - la incautación de la mercadería, el cobro de multas elevadas, la privación de la libertad, el "fichaje" del infractor, unido al daño moral de su reputación, etc -, proporcionales al monto del delito.

Siguiendo esta línea de acción, la represión del contrabando requiere la estructuración de una serie de medidas y la necesidad de contar con medios adecuados.

VI.2)a. Medidas legislativas.

En nuestra legislación, la ley No 14.095 de 17 de noviembre de 1972, tipificó nuevos delitos con la finalidad de prevenir y reprimir diversas modalidades de delincuencia socio-económica. El delito de fraude en la instrumentación de los actos de comercio exterior, se encuentra tipificado en el art. 3 de la mencionada ley, y se refería al hecho de ocasionar un"daño grave o peligro de tal, al fondo oficial de divisas..." Como en la actualidad hay libertad cambiaria, este delito no existe.

Actualmente - legislación revisada hasta el 4 de enero de 1988 -, se encuentran vigentes 22 disposiciones legales (leyes y decretos-leyes), 20 decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo y 3 acordadas del Poder Judicial referentes a la temática que nos ocupa. Regulan diversos aspectos sobre las infracciones aduaneras, básicamente, en lo relativo a la aplicación de sanciones, el remate de mercaderías en infracción de carácter perecedero y el depósito de su producido, con especial énfasis en el contrabando de haciendas, lana, cueros y frutos del país (Ver Anexo II).

VI.2)b. Medios personales y materiales.

La dirección de la represión del contrabando en nuestro país corresponde a la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), estructurada en tres organismos: División resguardo (Puerto de Montevideo y Aeropuerto Nacional de Carrasco), Dependencia del Interior y P.R.I.A. (Prevención y Represión de Ilícitos

Aduaneros, las "aduanas móviles"). Actualmente, la DNA cuenta con menos de 15 vehículos y 25 funcionarios para cubrir todo el territorio nacional.

Es interesante señalar que el transporte de mercaderías de contrabando dentro del país está incluído en los elementos que tipifican el delito. Las "aduanas móviles" tienen la autoridad para detener a un camión sospechoso o incluso a un vehículo particular en cualquier punto del país, después de haber pasado la aduana de frontera, de día o de noche.

En España, existen patrulleros de altura armados, lanchas ligeras de vigilancia marítima y aviones para reconocimiento aéreo; vehículos especiales para control terrestre y de seguimiento;perros detectores de drogas y tabaco, sistemas de telecomunicación, laboratorios de identificación de documentos y análisis de productos y aparatos de control próximo o a distancia para detección y seguimiento de cargas y para reconocimientos ópticos. En el año 1980, se contaba con 5.200 efectivos adscritos en los recintos de aduana, 958 en el interior, 683 efectivos marítimos y aéreos, lo que totalizaba un personal operativo en los servicios de represión del contrabando de 6.841 funcionarios. Esta disponibilidad de medios materiales y personales es considerada por los españoles como de "limitada".

Si calculamos la relación que existe entre las personas dedicadas a la represión del comercio ilegal y la población total, los medios personales de que dispone España son 20 veces superiores a los con que cuenta Uruguay. Sin embargo, no debe olvidarse que mientras que en nuestro país se pueden detectar 85 puestos claves de ingreso de mercadería de contrabando, en España las tareas de vigilancia abarcan todo el perímetro de costas y fronteras (más de 4.000 km), el control de equipajes y de autos con sus cargas en puertos, aduanas fronterizas y aeropuertos, así como la persecución de los bienes ingresados ilícitamente en el territorio español (504.759 km2).

La carencia de estadísticas sobre tipos de bienes incautados y sus respectivos valores monetarios, los montos recuperados a través de la venta en remates públicos de la mercadería decomisada , así como de los costos finacieros asociados directamente a la represión del contrabando, impiden la realización de un análisis costo-beneficio de la actividad represora. Sólo se pudo acceder al monto total de multas cobradas por todo concepto, a saber:

AÑO	MULTAS COBRADAS POR TODO CONCEPTO	
	N$ Corrientes	N$ de 12/1985
1984	724.474	1:012.435
1985	496.821	496.821
1986	6:859.175	5:041.657
1987	17:957.313	8:069.252
1-3/1988	3:348.531	1:106.111

FUENTE: Dirección Nacional de Aduanas - Departamento Contable.

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY
Departamento de Administración
BIBLIOTECA

El cobro de las multas (10% sobre el monto incautado), se efectiviza con bastante rezago respecto al decomiso de la mercaderia, pues como resultado de un juicio que demora tiempo, se determina la aplicación de la multa correspondiente.

El importante incremento en el monto de las multas cobradas a partir de 1986 (más de 1.280% en valores corrientes) evidencia un recrudecimiento de la represión, pero no necesariamente de la correspondiente a 1986.

Centrándonos en la ecuación (5'), a la que arribamos en la Sección IV, podemos observar que para incidir en los precios relativos de los bienes importados, la Autoridad Económica sólo puede actuar sobre dos factores: el tipo de cambio real con el socio comercial y la presión arancelaria, pues tanto los precios absolutos como el nivel general de precios externos, están fuera de su control.

$$\frac{Pj}{IFD} = \frac{Pj^{*}}{IPj^{*}} \; TCR \; (1+tj) \qquad (5')$$

En su intento de combatir el tráfico ilegal, el Estado podria centrar su atención en intentar evitar que las fluctuaciones del tipo de cambio real regional afectaran severamente el nivel de competitividad del país con la región, fundamentalmente Argentina y Brasil. Para ello, podría adecuarse el tipo de cambio real a una canasta de TCR regional que incluyera a los paises limitrofes. Sin embargo, esa medida crearia inestabilidad, limitándose a seguir una política prociclica y atando a la política cambiaria a los vaivenes regionales. Alternativamente, el tipo de cambio real podría fluctuar con el dólar norteamericano.

La reducción de la tasa de los aranceles a la importación, es más sencilla, y no necesariamente redunda en una reducción de la recaudación fiscal. La disminución del precio interno de los articulos importados presionoa sobre la demanda de importaciones, aumentando su volumen y con ello la base imponible de la tributación arancelaria.

Por otra parte, no debe olvidarse que la protección no solamente afecta los precios absolutos sino también los precios relativos de toda la economía, a través de procesos de sustitución complicados. Un arancel sobre las importaciones no solamente afecta el precio interno de los bienes de importación en relación a los de exportación, sino que también se transforma en un impuesto a los productores de los bienes de exportación, vía aumento del precio de los bienes internos.(Ver Banda, Sjaastad y Yermán, 1979).

En el Cuadro VII se expone la evolución de la tasa global arancelaria (Recargos a la importacion + Tasa de Movilización de Bultos + Tasas Consulares + IMADUNI) en nuestro país desde 1980 a la fecha.

CUADRO VII. Evolución de la tasa global arancelaria.

AÑO	Régimen general %	Items comprendidos en los Dtos 125 y 490/979 %			
		A	B	C	D
1979 Diciembre	116	35	36	66	76
1980 Enero	103	35	36	66	76
1981 Enero	90	35	36	66	76
1982 Enero	75	75			
1982 Junio	92.5	92.5			
1982 Noviembre	55	55			
1985 Junio	60	60			
1986 Agosto	50	50			
1987 Agosto	45	45			

NOTA: A - Productos de chacinería, lácteos, cereales, oleaginosos, legumbres, hortalizas, etc.

B - Pescados y mariscos, harina de trigo y derivados, calzado, etc.

C - Jabones y detergentes, textiles y productos de la industria papelera.

D - Prendas de vestir.

FUENTE: Elaborado en base a datos proporcionados por la Comisión Arancelaria.

VII. COMENTARIOS FINALES.

Indudablemente, el fenómeno del contrabando es un síntoma de que algo funciona mal en la economía. Resulta muy poco creíble de que un sector considerable de la población esté constituído por "malos patriotas"; sería más lógico pensar que, como individuos racionales, desean pagar menos por bienes que valen menos.

La política comercial proteccionista distorsiona los precios relativos de los artículos, tanto de los productos terminados como de los insumos. El precio interno más caro para las materias primas importadas eleva los costos de los bienes finales y de esta forma incentiva la adquisición del similar extranjero que burla las disposiciones tributarias.

La competencia desleal que enfrentan la industria y el comercio locales no se frena con la detención de los contrabandistas y la incautación de las mercaderías, tanto en los puestos de aduanas fronterizas como con las aduanas móviles, ni con controles de precios ni con controles tributarios. Es necesario atacar las causas profundas y no los síntomas de la enfermedad.

Parecería que la adecuación de los precios internos a los internacionales quitaría la sobrevaluación de los productos locales respecto a los extranjeros. Es cierto que aún adoptando estas medidas, existen artículos estructuralmente sensibles a ser contrabandeados, debido al diferencial de precios positivo. Sin embargo, no es menos cierto que ese diferencial se vuelve menos atractivo al disminuir la protección arancelaria de que gozan esos bienes.

Las importantes variaciones del tipo de cambio real regional en períodos de tiempo relativamente breves, someten a la economía nacional a grandes oscilaciones en su competitividad y son un motivo más para la realización de comercio ilegal. El incremento de la vinculación de la economía uruguaya con el resto del mundo - en detrimento, en parte, de su integración regional -, evitaría la enorme influencia que existe desde los países vecinos en la formación de precios en Uruguay, al tiempo que disminuiría el número e intensidad de los shocks externos que pudieran afectar al país.

En este trabajo, se ha intentado contribuir al análisis de este fenómeno económico-social, a través de un intento de cuantificación del contrabando de ciertos artículos; queda aún mucho por investigar.

ANEXO I.

La participación relativa del gasto del artículo i en el ingreso total en el momento 0 es,

$$a_{i0} = \frac{p_{i0}\, q_{i0}}{Y} \qquad (1)$$

$$Y_1 = Y_0 \left(1 + \frac{dY}{Y}\right) \qquad (2)$$

$$q_{i1} = q_{i0} \left(1 + \frac{dq}{q}\right) \qquad p_{i1} = p_{i0} \qquad (3)$$

$$\eta^{q}_{Y} = \frac{\frac{dq}{q}}{\frac{dY}{Y}} \qquad (4)$$

Sustituyendo (2), (3) y (4) en (1):

$$p_{i1}\, q_{i1} = p_{i0}\, q_{i0} \left(1 + \frac{dq}{q}\right) = p_{i0}\, q_{i0} \left(1 + \eta^{q}_{Y} \frac{dY}{Y}\right) \qquad (5)$$

$$a_{i1} = \frac{p_{i0}\, q_{i1}}{Y_1} = \frac{p_{i0}\, q_{i0}}{Y_0} \cdot \frac{1 + \eta^{q}_{Y} \frac{dY}{Y}}{1 + \frac{dY}{Y}} \qquad (6)$$

$$a_{i1} = a_{i0} \cdot \frac{1 + \eta^{q}_{Y} \frac{dY}{Y}}{1 + \frac{dY}{Y}} \qquad (7)$$

Siendo el factor de a_{i0}, el sesgo.

Podemos distinguir tres casos:

1) $0 < \text{sesgo} < 1$, donde $a_{i1} < a_{i0}$

1.1 $\eta_Y^q < 1$ si $\frac{dY}{Y} > 0$

1.2 $\eta_Y^q > 1$ si $\frac{dY}{Y} < 0$

2) sesgo $= 1$ donde $a_{i1} = a_{i0}$

Ello ocurre si $\eta_Y^q = 1$

3) sesgo > 1 donde $a_{i1} > a_{i0}$

3.1 $\eta_Y^q > 1$ si $\frac{dY}{Y} > 0$

3.2 $\eta_Y^q < 1$ si $\frac{dY}{Y} < 0$

Con precios constantes, cuando aumenta el ingreso monetario:

a) si el bien es inferior - es decir, que tiene elasticidad-ingreso negativa -, o si es normal - es decir, que tiene elasticidad-ingreso entre cero y uno -, disminuye la participación relativa del gasto en el ingreso total.

b) si el bien es de lujo - es decir, que tiene elasticidad-ingreso mayor que uno -, aumenta la participación relativa del gasto del bien en el ingreso total.

c) si el bien tiene elasticidad-ingreso unitaria, la participación relativa de su gasto en el ingreso total se mantiene constante.

Análogamente, con precios constantes, cuando dismunuye el ingreso monetario:

a) si el bien es inferior o si es normal, aumenta la participación relativa de su gasto en el ingreso total.

b) si el bien es de lujo, disminuye la participación relativa de su gasto.

c) si el bien tiene elasticidad-ingreso unitaria, la participación relativa de su gasto se mantiene constante.

Resulta, pues, evidente que de mantenerse las mismas participaciones en el gasto de consumo total para diferentes períodos, se podría estar incurriendo en errores de estimación. Cuando aumenta el ingreso monetario, si el bien es inferior o una necesidad, se sobreestiman el consumo y el contrabando; si el bien es suntuario, se subestiman. Cuando disminuye el ingreso monetario, si el bien es inferior o una necesidad, se subestiman el consumo y el contrabando; si el bien es de lujo, se sobreestiman. Solo en el caso en que el bien tenga elasticidad-ingreso unitaria,ya aumente o disminuya el ingreso monetario, las estimaciones de consumo y de contrabando son correctas al aplicar este método.

ANEXO II

LEGISLACION URUGUAYA EN MATERIA DE CONTRABANDO.

I) DISPOSICIONES LEGALES.

Ley 13.318 28/12/64 : Regula con carácter general el régimen y procedimiento en materia de infracciones aduaneras.

Ley 13.320 28/12/64 : Crea un Juzgado Letrado de Aduana.

Ley 13.420 2/12/65 : Regula la adquisición de mercaderías decomisadas en remate y establece sanciones por infracciones aduaneras.

Ley 13.637 21/1267 : Sobre remate de mercaderías incautadas.

Ley 13.737 9/1/69 : Crea Juzgado Letrado de Aduana de 2o Turno.

Ley 13.783 3/11/69 : Sobre sanción en materia de infracciones aduaneras. Sobre entrega anticipada de mercaderías.

Ley 13.892 19/10/70 : Sobre entrega anticipada de emercaderías. Reglamenta el comiso y entrega a la Fuerza Aerea o D.Gral de Aeronáutica Civil de las aeronaves involucradas en infracciones aduaneras.

Ley 14.106 14/3/73 : Modifica en diversos artículos del régimen general en materia de infracciones aduaneras y procedimiento.

Decreto-Ley 14.189 30/4/74 : Sobre infracciones aduaneras de organismos públicos y derechos de los denunciantes.

Decreto-Ley 14.528 1/6/76 : Eleva competencia en materia de infracciones aduaneras.

Decreto-Ley 14.553 12/8/78 : Reglamenta la aplicación de la norma antes citada.

Decreto-Ley 14.629 5/1/77 : Crea el Impuesto Aduanero Unico a la Importación y regula diversos aspectos de las infracciones aduaneras.

Decreto-Ley 14.662 10/6/77 : Sobre infracciones aduaneras cometidas por organismos públicos.

Decreto-Ley 14.985 28/12/79 : Deroga normas que reconocen derechos a denunciantes de infracciones exceptuando las

realizadas por funcionoarios respecto a infracciones aduaneras.

Decreto-Ley 15.259 21/4/82 : Establece procedimiento en materia de contrabando de haciendas.

Decreto-Ley 15.330 4/10/82 : Reglamenta el remate de mercaderiás en infracción de carácter perecedero y el depósito de su producido.

Decreto-Ley 15.404 16/12/83 : Modifica el art.208 de la ley 13.032 sobre adquisición de mercadería en infracción aduanera por organismos públicos.

Decreto-Ley 15.648 22/10/84 : Incorpora las Fiscalías de Aduanas al Ministerio Público y Fiscal y modifica el art. 258 de la ley 13.318.

Decreto-Ley 15.691 7/12/84 : Aprueba el Código Aduanero.

Decreto-Ley 15.750 24/6/85 : Competencia judicial en materia aduanera.

Ley 15.898 18/9/87 : Sobre remate de mercaderías perecederas e individualización de las mercaderías adquiridas en remates.

II) DECRETOS Y RESOLUCIONES DEL PODER EJECUTIVO.

D.107/964 31/3/64 : Regula comunicaciones del Poder Judicial y D. de Aduanas con el Registro General de Inhibiciones.

R. 1.048/965 21/10/85 : Reglamenta subastas a cargo de Dirección Nacional de Aduanas.

D. 16/966 13/1/66 : Determina distribución del producido líquido del remate de mercaderías en infracción.

D. 186/966 21/4/66 : Regula iguales aspectos del decreto antes citado cuyo art.1 deroga.

D. 340/966 14/7/66 : Sobre designación de rematadores en las subastas dispuestas en materia aduanera.

D. 301/968 14/5/68 : Reglamenta arts. 170 a 172 de la ley 13.637 de 21/12/67.

D. 551/970 6/11/70 : Normas sobre prevención y represión de contrabando de ganado.

D. 280/971 20/5/71 : Establece el valor de aforo a los efectos de la competencia en materia aduanera.

D. 281/971 20/5/71 : Regula el procedimiento en materia de infracciones aduaneras.

D. 697/971 19/10/71 : Reglamenta la utilización del producido del remate de mercadería en infracción.

D. 701/974 5/9/74 : Reglamenta el art. 174 de la ley 14.106 de 14/3/73.

D. 209/977 20/4/77 : Modifica arts.3 y 4 del D. 551/970.

D. 756/979 18/12/79 : Dispone que las autoridades aprehensoras que intervengan en hechos que puedan configurar contrabando darán cuenta inmediatamente a las autoridades jurisdiccionales competentes.

D. 340/981 21/7/81 : Modifica arts. 4 y 5 del D. 551/970.

D. 424/984 3/10/84 : Organiza en un cuerpo orgánico las disposiciones sobre tránsito aduanero.

D. 426/984 3/10/84 : Sobre remate de mercaderías perecederas incautadas por contrabando.

D. 477/984 31/10/84 : Reglamenta la introducción de efectos por turistas y pasajeros que ingresen al país.

D. 566/984 19/12/84 : Reglamenta competencias y funcionamiento de las Fiscalías Letradas Nacionales de Aduana.

D. 212/979 29/5/85 : Incluye en el régimen de cuenta abierta - Ley 8.935 de 5/1/33) a los productos horticolas y frutícolas y regalmenta su tenencia y movilización en zona aduanera de frontera.

III) ACORDADAS.

s/No 21/3/69 : Regula turnos y distribución de asuntos entre los Juzgados Letrados de Aduanas.

494 8/6/73 : Régimen de subrogación de los Jueces de Aduana.

6991 23/3/87 : Eleva a N$ 300.000 el límite de competencia establecido por el Decreto-Ley 14.258 de 1/6/76 y deroga acordadas 6.820 y 6.827 de 10/9/85 y 2/10/85 respectivamente.

CONSUMO CUENTAS NACIONALES Y CONSUMO ESTIMADO
(A PRECIOS DE 1985)

	CONSUMO ESTIMADO	CONSUMO CTAS.NAC.	DIFC85
1955	338055.81	358631.06	-20575.20
1956	356549.06	368793.69	-12244.59
1957	375577.63	389232.31	-13654.70
1958	366877.19	356169.00	10708.18
1959	335968.44	349860.06	-13891.65
1960	326573.31	379141.94	-52568.62
1961	418372.50	371181.75	47190.77
1962	413244.31	387716.25	25528.07
1963	421926.13	371737.38	50188.78
1964	440268.25	388369.56	51898.71
1965	373512.19	372837.44	674.76
1966	405244.38	409046.56	-3802.18
1967	379516.06	378774.19	741.89
1968	374373.31	379910.13	-5536.86
1969	423793.75	429205.44	-5411.70
1970	424534.38	447084.38	-22549.97
1971	453209.88	427607.31	25602.59
1972	396255.81	413031.38	-16775.58
1973	424553.44	424346.88	206.52
1974	443777.38	449391.06	-5613.67
1975	431292.38	440093.50	-8801.12
1976	425648.31	431204.50	-5556.20
1977	395301.69	438382.75	-43081.08
1978	415757.69	464229.44	-48471.73
1979	422598.88	522673.19	-100074.25
1980	469280.69	517946.19	-48665.45
1981	520152.00	515131.44	5020.55
1982	520119.19	455628.56	64490.63
1983	436401.50	437256.88	-855.39
1984	416920.38	435949.19	-19028.84
1985	502062.13	463992.50	38069.63
1986	560801.06	480867.06	79934.00

BIBLIOGRAFIA.

BANDA, Ariel, SJAASTAD, Larry y YERMAN, Juan: "La incidencia de la proteccion en el Uruguay".BCU. 1974.

BOLETINES ESTADISTICOS DEL BCU, varios volúmenes.

COOPER, Richard N.: "Tariffs and Smuggling in Indonesia", en "Illegal Transactions in International Trade", North-Holland Publishing Company, 1974.

DE HAEDO, Javier, SAPELLI, Claudio: "Contrabando y competitividad". CERES. 1988.

DORNBUSCH, Rudriger y FISCHER, Stanley: "Macroecononia".1981

ELLSWORTH, P. T., CLARK LEITH, J.: "Comercio Internacional".

ENRIQUE ESPEJO GOMEZ DE LA TIA: "El contrabando comercial y su incidencia económica".

GERSTENFIELD, Pascual y DIEZ DE MEDINA, Rafael: "El sector Informal". 1986.

HINTERMEISTER, Alberto: "El subempleo en Uruguay". Articulo publicado en Crónicas Económicas. 1987.

INDEC. Estadisticas de comercio exterior para varios a%os.

NATTINO, Elbio: "Indicadores de competitividad". BCU. 1985.

SAPELLI, Claudio: "La evolución del salario real en el período 1968-1986". Documento de trabajo CERES. 1987.

SIMKIN, C.G.F.: "Indonesia's Unrecorded Trade", en "Illegal Transactions in International Trade". 1974.