



---

## DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES ACERCA DE LA OPERATIVA DE COMERCIO EXTERIOR

---

1. La operativa del comercio exterior en Uruguay arrastra problemas desde hace varios años.
2. Cabe recordar, al respecto, que en un taller sobre Facilitación de Comercio organizado por la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, se contó con la participación de destacados expertos de la Organización Mundial de Comercio, así como de autoridades nacionales y empresarios involucrados en este tan importante tema. Allí se pudo comprobar, con meridiana claridad, que es imprescindible promover la facilitación de comercio, en toda instancia y en el mayor grado posible.
3. Específicamente corresponde definir como facilitación del comercio –de acuerdo con la normativa del GATT de 1994— lo siguiente: realizar las operaciones del comercio internacional en forma más ágil y eficiente mediante la simplificación, la racionalización y la armonización de los procedimientos comerciales, de la documentación y de los flujos de información.
4. En un plano más concreto, la OMC identifica los principales problemas que enfrentan los empresarios a la hora de realizar transacciones de comercio exterior en esta forma:
  - Requisitos de documentación excesivos,
  - Engorrosos trámites y retrasos innecesarios para el paso en fronteras,
  - Falta de automatización y de uso de la tecnología de la información,
  - Leyes y reglamentos obsoletos,
  - Falta de transparencia y previsibilidad,
  - Ausencia de mecanismos de recurso efectivos.
5. Debe destacarse especialmente que, según la OMC, un día extra en la aduana equivale a un punto porcentual adicional del arancel.

6. En tal sentido, esto debe verse con la mayor preocupación pues, de acuerdo a los indicadores internacionales, la demora en los trámites del comercio exterior constituye una de las notas más negativas para la competitividad global de un país.
7. Es preocupante, entonces, que en el año 2008 Uruguay haya pasado a ocupar el lugar 127 en 181 países, ordenados de acuerdo a su facilidad para hacer negocios de importación y exportación, pero ciertamente mucho más grave aún es que su posición cayó 15 lugares respecto a la que tenía en 2007. (Banco Mundial)
8. Desglosando este indicador para el caso de importaciones y exportaciones, se advierte que el número, la duración y el costo de los trámites es realmente excesivo en relación a países comparables, aún sin corregir por poder adquisitivo de cada país.

	Exportación			Importación		
	Nº de documentos	Duración de trámites (días)	Costo por contenedor ( US\$)	Nº de documentos	Duración de trámites (días)	Costo por contenedor ( US\$)
Singapur	4	5	456	4	3	439
Finlandia	4	8	495	5	8	575
Chile	6	21	745	7	21	795
Perú	7	24	875	8	25	895
Brasil	8	14	1.240	7	19	1.275
Argentina	9	13	1.480	7	18	1.810
Uruguay	10	19	1.100	10	22	1.330

9. En el caso uruguayo, entendemos que los problemas se han superpuesto y que es necesario desbrozarlos:

- a. un problema por los casos de corrupción en la DNA recientemente denunciados. Uruguay presenta buenos indicadores en materia de Índice de Percepción de Corrupción (IPC) relevado por la Cámara de Comercio Internacional. Ocupa el lugar 25 en 180 países. Sin embargo, cabe destacar que en América Latina, Chile se ubica en el lugar 22 y que países a los que Uruguay mira como modelos, ocupan lugares más altos. Irlanda, el lugar 17 y Nueva Zelanda y Finlandia comparten la primera posición con Dinamarca.

Ranking de País	País	2007 IPC (PUNTAJE)
1	Dinamarca	9.4
1	Finlandia	9.4
1	Nueva Zelanda	9.4
7	Suiza	9.0
16	Alemania	7.8
17	Irlanda	7.5
20	Estados Unidos	7.2
22	Chile	7.0
25	España	6.7
<b>25</b>	<b>Uruguay</b>	<b>6.7</b>
30	Israel	6.1
46	Costa Rica	5.0
68	Colombia	3.8
72	Brasil	3.5
105	Argentina	2.9
123	Nicaragua	2.6
138	Paraguay	2.4
162	Venezuela	2.0

Asimismo, estos indicadores generales son promedios. Se sabe que existen lugares donde la corrupción es más importante. La percepción de los diferentes actores relacionados con el comercio exterior es que la aduana es uno de esos lugares.

- b. un problema por los excesivos canales rojos

- c. un problema por las demoras en las inspecciones de canales rojos, especialmente después de las denuncias señaladas en (a). Aún en la Aduana de Carrasco, en que se ha avanzado en otros temas, el 18% de los despachos demora 72 horas o más. Si se considera el porcentaje sólo sobre los canales rojos, éste asciende a 88%
- d. un problema por el pesaje de contenedores. En el sistema actual el operador realiza la declaración del peso que consta en la documentación de origen sin poder verificar si es correcta y luego, cada contenedor es trasladado por camión a las balanzas habilitadas, con las consiguientes demoras, gastos e inconvenientes por eventuales situaciones en donde se detecten diferencias de peso.
- e. un problema de escasez de terminales y lugares físicos en el puerto de Montevideo.
- f. un problema de extensión y armonización de horarios en todos los eslabones de la cadena de comercio exterior (DNA, ANP, Agencias, operadores, terminales, transportistas, oficinas del Estado involucradas, bancos, importadores, exportadores). Los horarios de atención, en algunos casos no se compatibilizan con la realidad operativa del puerto. Así por ejemplo con oficinas cerrando a las 17 horas, se da el caso de que por razones de la lentitud de la operativa portuaria, y/o documentación existen contenedores que no pueden salir antes de las 19 horas y por tanto, tienen que quedar en el recinto portuario con custodia de Prefectura (a su costo), ya que, si bien hasta ahora quedaban en Módulo Florida, éste se considera como lugar de tránsito y no de depósito de camiones. Al día siguiente, tienen vencido el pago de su movimiento y no pueden seguir su trámite hasta que la agencia cobre el importe. Ello implica que por razones totalmente ajenas al operador se le entorpece y encarece su trámite. En particular, existen problemas con trámites de otros organismos como el MSP, MGAYP, INAVI, entre otros, en donde se realizan controles previos en la importación de diferentes artículos. Allí los problemas de coordinación se multiplican.
- g. los empresarios no se han puesto al día con el mayor movimiento de la plaza y no aprovechan las nuevas disposiciones de las terminales.
- h. un problema de costos excesivos por parte de las agencias según entienden los importadores y exportadores. Muchas veces estos costos reflejan políticas de precios cambiantes de la propia ANP.

Los servicios portuarios prestados ante la ANP presenta actualmente costos que no conciben con el Art. 1° de la Ley de Puertos N° 16.246, que prevé que estos servicios se deben prestar en condiciones competitivas. En su art. 7° esta misma ley estipula que se velará para que los servicios portuarios se presten en régimen de libre concurrencia y en condiciones tales que efectivamente la garanticen, reservándose en todo caso, el derecho de fijar tarifas máximas para tales servicios. En estos momentos, existen trámites en agencias que tardan más de una hora y media por transferencia y este es sólo uno de los eslabones de la cadena de trámites.

- i. un problema de mala calidad de servicios de terminales señalado por los importadores y exportadores
- j. un problema de las líneas internacionales que deciden que Montevideo es puerto “gatillo” debido a su menor escala relativa.
- k. un problema por las disposiciones de SISCOMEX (y próximamente SISCOSEV) de Brasil que enlentecen el despacho de los barcos y llevan a que éstos se salteen Montevideo y vayan directamente a Buenos Aires (debido a las consideraciones señaladas en (e) )
- l. un problema de estrategias encontradas entre DNA y ANP en relación a los tránsitos. La DNA detiene los tránsitos a partir de denuncias de Estudios de las principales marcas mundiales, haciendo del puerto de Montevideo una zona de control más allá de las zonas naturalmente pertinentes como son los puertos de origen y de destino de los contenedores.
- m. un problema de estrategias encontradas en las propias dependencias de DNA (Montevideo y Carrasco). En Carrasco los canales verdes pasaron de 35% en abril a 59% en agosto. Recíprocamente los rojos se redujeron de 54% en abril a 20% en agosto. Si bien en Carrasco aún queda mucho por avanzar en materia de demoras en los trámites, de cualquier manera, existe una marcada voluntad de cambiar la operativa, trabajar en equipo y reducir los costos asociados a la burocracia de aduana.
- n. Escasa relación entre las autoridades y el sector privado en materia de comercio exterior. Así por ejemplo, aún no se ha podido conocer el Código Aduanero del Mercosur ya que éste se maneja reservadamente en nuestro país. Ello no ocurre en Argentina en donde la Cámara de Comercio juega un papel activo en este punto.
- o. Ausencia de mecanismos apropiados de facilitación de comercio

10. Para cada uno de estos problemas, se debe buscar una solución que no colida con las soluciones de los restantes. En muchos casos las soluciones no necesitan nueva reglamentación, necesitan simplemente que se cumpla la normativa vigente.

11. Propuestas de la Cámara:

a. **Corrupción en la DNA**

- Separar a los funcionarios de la mercadería a controlar. Automatizar los controles. Así como otros trámites dentro de la operativa de la DNA (Balanza; Portones; Depósitos, etc.)
- Trabajo en equipo para los controles.<sup>1</sup>
- Sueldos de los funcionarios. Suprimir partidas variables y llevar todo a sueldo (sabemos que el MEF está tratando de hacerlo)
- Viáticos contra rendición a quienes tienen que verificar mercaderías, a los efectos de eliminar la posibilidad de que se soliciten dineros ajenos a la operativa.
- Régimen de dedicación total (estilo DGI), adecuación de la plantilla y de las remuneraciones (menos funcionarios y mejor pagos)
- Penalizar la reiteración de errores de los funcionarios y sus superiores cuando detengan un despacho que finalmente no contenía una infracción. Llevar una base de datos de los funcionarios donde conste este tipo de errores.
- Eliminar los remates de aduana; destruir esta mercadería.
- Reforzar y especializar las fiscalías y los jueces aduaneros.

b. **Excesivos canales rojos**

- Reducir los canales rojos a lo que es la práctica internacional: en la Aduana de Chile son 5% y sumados a los naranjas, no llegan al 10%.
- Aumentar los canales verdes y naranjas.
- Calificar a los importadores de acuerdo a su reputación y permanencia para reducir en estos casos, los controles ex-ante.

---

<sup>1</sup> La Cámara entiende que es importante acostubrar a los funcionarios de todas las escalas administrativas a realizar un trabajo en equipo.

- c. Demoras en las inspecciones de canales rojos, especialmente después de las denuncias señaladas en (a)
- La inspección del canal rojo no puede durar más de 24 horas.
  - El regulador de la DNA (el MEF) debería penalizar las demoras excesivas con multas a la DNA que se volcarían a compensar a los operadores.<sup>2</sup>
- d. Pesaje de los contenedores
- No se debería pesar los contenedores, sino aceptar la documentación de origen.<sup>3</sup>
  - Con igual criterio, también los Depósitos deben hacer funcionar las Balanzas que hoy poseen, de manera de canalizar el pesaje de camiones de menor porte.
- e. Escasez de terminales y lugares físicos en el puerto de Montevideo.
- Es necesario licitar una nueva terminal de contenedores sin participación estatal.
  - Igualmente se está ante una situación oligopólica por lo que se justifica la regulación por parte de las autoridades. Lo que no es correcto es que el regulador sea accionista de uno de las empresas del mercado que regula. ANP debería desprenderse de las acciones que tiene en TCP.
  - En la licitación se debe estipular claramente la relación de precios/servicios de tal suerte que se penalice a la empresa con menores precios cuando el servicio es inadecuado.<sup>4</sup>
  - ANP no otorga “días libres” a las terminales.
  - El importador debe entender que la terminal no puede operar como depósito, sino que la rotación de contenedores es su razón de ser.
- f. un problema de extensión y armonización de horarios en todos los eslabones de la cadena de comercio exterior (DNA, ANP, Agencias, operadores, terminales, transportistas, oficinas del Estado involucradas, bancos, importadores, exportadores)

---

<sup>2</sup> Existe el precedente de las regulaciones de la URSEA que han devuelto dinero a usuarios de UTE por fallas en la tensión.

<sup>3</sup> Se puede hacer un control aleatorio (de 10-15%) para comprobar seriedad de los operadores.

<sup>4</sup> Existe el precedente de las regulaciones de la URSEA que han devuelto dinero a usuarios de UTE por fallas en la tensión. También es una práctica habitual entre privados por ejemplo en contratos de informática donde se penaliza las caídas de servidores.

- En un reciente foro sobre Clima de Inversión organizado por las Cámaras empresariales (ARU, CIU, CMPP y CNCS), el Ministerio de Economía y el Banco Mundial --en la sede de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios--- se determinó que una de las medidas inmediatas para corregir esta desventaja relativa consistiría en contar con una Dirección Nacional de Aduanas que promueva la facilitación del comercio internacional (Exportaciones e Importaciones) y trabaje 24 horas por día durante los 7 días de la semana, de manera de acompasar el necesario incremento de la competitividad del país en materia de comercio exterior.<sup>5</sup>
  - Este horario tiene que regir tanto para las operaciones del canal verde como para las del naranja y del rojo.
  - Por supuesto que otro tanto es necesario para el resto de los organismos públicos y privados que tienen que ver con dicha operativa.
  - Se debe destacar que tanto la ANP como las terminales del Puerto de Montevideo ya están en condiciones de operar las 24 horas del día los 365 días del año. Consecuentemente las autoridades de dicho organismo entienden que la generalización de dicho régimen es una condición indispensable para la necesaria facilitación del comercio.
  - En consecuencia, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, reflejando la opinión de sus más de 14.000 asociados, entiende que estos horarios ampliados permitirán una operativa más ágil, acorde con la dinámica de comercio de hoy. Y que debe propenderse a su aplicación en la mayor medida posible, en atención a los indudables beneficios que ello aparece.
- g. Los empresarios no se han puesto al día con el mayor movimiento de la plaza y no aprovechan las nuevas disposiciones de las terminales.
- La CNCS acaba de emitir un comunicado exhortando a los empresarios a acompañar las flexibilizaciones que se

---

<sup>5</sup> El decreto 305/86 establece un pago extra para las tareas fuera del horario habitual. Lamentablemente este sistema se distorsionó y esos recursos fueron repartidos entre todos los funcionarios por igual. Con respetar el Decreto bastaría para pagar remuneraciones adicionales a aquellos funcionarios que trabajen fuera del horario normal y no habría que crear nuevos gastos que, como siempre, terminan pagando los usuarios y en definitiva, los consumidores.

vayan dando, tanto en materia de horarios, como de posibilidad de hacer reservas de hora por internet.

h. **Costos excesivos por parte de las agencias según entienden los importadores y exportadores**

- La Cámara Nacional de Comercio y Servicios solicitó oportunamente (fin de julio) al CENNAVE su colaboración y compromiso para procurar, una vez más, juntar a las partes involucradas, sensibilizarlas acerca de este problema y procurar juntos una solución, de modo que no derive el mismo a las autoridades que sin duda terminarán interviniendo y menoscabando la libertad de las empresas, con un resultado sub-óptimo respecto al de la autorregulación.
- Lamentablemente no existió un adecuado eco a estos reclamos y el 21 de agosto el CENNAVE contestó que habían derivado la preocupación a las agencias y que no notaron demasiado interés de las empresas importadoras en actuar con el horario extendido, pero no se comprometieron a juntar a las partes involucradas como se reclamaba en la nota de la CNCS.
- Se debe procurar un acuerdo entre privados antes que dar intervención al Estado para que regule los precios de los servicios.<sup>6</sup>
- Sin embargo si ésto no es posible, se justifica la intervención estatal para corregir la imperfección de un mercado sobre el cuál poco puede hacer el usuario.

i. **Mala calidad de servicios de terminales señalado por los importadores y exportadores. Dada la complejidad de este tema, se esboza un breve diagnóstico antes de realizar las recomendaciones de la Cámara.**

- Sabiendo que todos los trámites de comercio exterior tienen complejidad y una serie de agentes intervinientes, esta Cámara propició reuniones entre todos para tratar de solucionar tanto los problemas de “cuellos de botella” como los de costos que se consideran en algunos casos, excesivos.

---

<sup>6</sup> Existe un precedente exitoso respecto a esta iniciativa de la CNCS, que se llevó a cabo en Perú, donde los navieros, agentes marítimos, terminales, despachantes, exportadores e importadores y demás empresarios relacionados con la operativa de comercio exterior, firmaron un Acta de Entendimiento donde sentaron las bases para que “ los principios de transparencia, igualdad, libre y leal competencia, permitan mejorar la competitividad de los servicios marítimo portuarios que a la fecha se contratan para los procesos de exportación e importación” CONUDFI, PROMPEX dic. 2002

- Sin embargo, se advierte que más allá de alguna mejoría transitoria, el problema vuelve una y otra vez.
- Los importadores señalan que existen servicios cuyo costo se multiplicó por 4 y con carácter retroactivo. Con el agravante que el cobro es por día y por tanto, cuanto más se demora la terminal, más cobra.
- Por otra parte, los importadores señalan que la penalización de los cinco primeros días en el tarifario de las terminales resulta excesiva por cuanto es imposible rotar más rápido el contenedor, máxime teniendo en cuenta que la mayoría de los buques operan los fines de semana.
- A su vez, las terminales señalan que el incremento de costos obedeció a cambios en la fijación de precios por parte de ANP.
- Del mismo modo, señalan que ANP no les da a las terminales días libres y por tanto, ellas no pueden darlos a los importadores.
- Asimismo, las terminales advierten que el importador debe entender que la terminal no puede operar como depósito, sino que la rotación de contenedores es su razón de ser.
- Igualmente, en las terminales y depósitos intraportuarios también existe cuello de botella para las órdenes de retiro o movimientos de contenedores.<sup>7</sup>
- **Las recomendaciones de la Cámara en esta materia son de igual índole que las del punto (h):**
  - La evolución del comercio exterior y su repercusión en el movimiento del Puerto hacen imperiosa la adecuación de las estructuras y la operativa de las terminales para atender la creciente demanda.
  - De lo contrario, se perjudica no sólo al importador, sino fundamentalmente a los consumidores que de una forma u otra, son quienes terminan sufriendo los perjuicios de estas demoras.
  - Sería deseable que, dada la dificultad de poder retirar contenedores del puerto en forma “automática”, debido a la lentitud burocrática de

---

<sup>7</sup> Si bien Montecón desde el 1° de setiembre instauró el sistema de reserva con 24 horas de anticipación, para la reserva de entrega de contenedores en fecha y hora, y ahora se anuncia que TCP que también lo establecerá, esta una medida se debió haber puesto en práctica desde un comienzo.

varios trámites y cuellos de botella de infraestructura ajenos a los importadores y exportadores, la ANP retomara la antigua práctica de otorgar cierta cantidad de días libres para el almacenaje de contenedores, tanto al ingreso como egreso del puerto, de forma de reconocer la realidad operativa. En este sentido, sería especialmente adecuado que la ANP modificara en el sentido anterior las disposiciones del Decreto 40/007, que finalmente se transfieren a las tarifas que deben pagar los importadores y exportadores.

j. Líneas internacionales que deciden que Montevideo es puerto “gatillo” debido a su menor escala relativa.

- Ya que esto ocurre por la escasa escala que tiene nuestro país para las líneas internacionales, la solución a este problema no es sencilla.
- Para buscarla, la estrategia de los actores públicos y privados debería estar alineada en torno a algunas premisas básicas:
  - ✓ el puerto de Montevideo se debe transformar en puerto libre.
  - ✓ nuestro puerto y nuestro sistema de despacho de mercaderías debe ser el más eficiente de la región.
  - ✓ para ello el horario debe pasar rápidamente a 7 días por 24 horas.
  - ✓ también alineado con esto, se debe poner en funcionamiento la nueva terminal lo antes posible. Mientras ésta no esté, flexibilizar al máximo los trámites, especialmente los de mercadería en tránsito.
  - ✓ la regulación debe penalizar a los operadores con menores precios por sus servicios ante una mala calidad de éstos (de acuerdo a parámetros internacionales)
  - ✓ el gobierno podría ofrecer precios diferenciales u otro tipo de subsidios por ejemplo en el combustible, a las líneas internacionales, de manera de contrarrestar la escasa escala del país.

- ✓ es imperioso aumentar nuestra escala y dada la dimensión del país, eso sólo puede ocurrir por el incremento en los tránsitos.
- k. Disposiciones de SISCOMEX (y próximamente SISCOSEV) de Brasil que enlentecen el despacho de los barcos y llevan a que éstos se salteen Montevideo y vayan directamente a Buenos Aires (debido a las consideraciones señaladas en (e) )
  - Es poco lo que se puede hacer en este punto. Solamente plantear el problema a las autoridades nacionales, a las Cámaras binacionales y a la diplomacia brasileña.
  - Del mismo modo, la CNCS en tanto secretaría permanente de las Cámaras de Comercio del Mercosur, planteará el tema en el próximo encuentro (a la brevedad).
- l. Estrategias encontradas entre DNA y ANP en relación a los tránsitos.
  - Por lo señalado en (i), una de las posibilidades que tiene Uruguay es desarrollar una escala de comercio exterior que haga atractivo su puerto. Esto sólo será posible si se fomenta los tránsitos. Para ello, la DNA debe dejar de inspeccionar contenedores que van en tránsito.
- m. Estrategias encontradas en las propias dependencias de DNA (Montevideo y Carrasco)
  - La Aduana de Montevideo se debería alinear con las estrategias que está llevando adelante la Aduana de Carrasco: en modalidades de trabajo, porcentaje de canales verdes, naranjas y rojos, entre otros aspectos.
- n. Escasa relación entre las autoridades y el sector privado en materia de comercio exterior.
  - En términos más generales, es necesario que se de más participación al sector privado en materia de comercio exterior.
- o. Ausencia de mecanismos apropiados de facilitación de comercio
  - La Cámara Nacional de Comercio y Servicios ha reclamado a las sucesivas autoridades la implementación del carné ATA, siguiendo el ejemplo de Chile y de los países desarrollados.