

**Serie**  
**Estudios de la APC**

# **La Facilitación del Comercio: un análisis de su implementación en Uruguay**



Asesoría de Política Comercial  
Enero 2020

Contacto: [apc@mef.gub.uy](mailto:apc@mef.gub.uy)

Este documento fue elaborado por:  
Julia Valeria Brito

### **Serie Estudios de la APC**

El objetivo de esta serie es realizar un análisis en profundidad en diversos tópicos relacionados con el comercio, las inversiones y los procesos de integración que afectan a Uruguay, con el objetivo de dar a conocer a la población en general información útil sobre su contribución al desarrollo de la economía

Publicación del Ministerio de Economía y Finanzas

ISSN: 2301-0495

Copyright © Ministerio de Economía y Finanzas, febrero de 2013. Todos los derechos reservados

---

## Contenidos

---

RESUMEN EJECUTIVO .....	4
1        INTRODUCCIÓN .....	5
2        EL CONTEXTO MULTILATERAL .....	9
3        EL CONTEXTO BILATERAL Y REGIONAL .....	11
4        ESTADO DE SITUACIÓN EN URUGUAY .....	13
5        CONCLUSIONES .....	19
REFERENCIAS.....	20

---

## Resumen Ejecutivo

La dinámica del comercio exterior del siglo XXI requiere un marco normativo que tenga en cuenta los aspectos tanto de control como de facilitación del comercio, por ello es necesario generar los insumos para implementar los compromisos asumidos internacionalmente de forma eficaz. Asimismo, se reconoce el importante papel de la facilitación del comercio, especialmente para los países en desarrollo, en tanto al eliminar barreras innecesarias al comercio se genera una situación “ganar - ganar” para todos los involucrados.

Con la entrada en vigencia el 22 de febrero del 2017 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (AFC - OMC), se dio un mayor impulso a los objetivos que procura el acuerdo en cuanto a la simplificación, armonización y modernización de los procedimientos aduaneros, reducción de obstáculos, mejora en la infraestructura física y en la tecnología de la información y las comunicaciones aplicada. Uruguay ratificó AFC el 30 de agosto de 2016, si bien ya desde antes se había tomado una serie de medidas en ese sentido. En oportunidad del último Examen de Política Comercial del Uruguay, realizado en Ginebra en julio del 2018, los miembros de OMC destacaron los esfuerzos del país para implementar medidas y citaron como por ejemplo: la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), el uso de formularios digitales para el despacho de aduanas (DUA 100% digital) y la implementación del Programa de Operador Económico Calificado (OEC).

Partiendo de un concepto amplio, consideramos que la facilitación del comercio es un proceso hacia una mejor gestión del comercio, mediante acuerdos internacionales sobre mejores prácticas comerciales y del transporte internacional. La definición anterior implica un enfoque de transacción comercial sobre toda la cadena de suministro, y por tanto, impone una planificación cuidadosa en un entorno de coordinación y colaboración entre los múltiples organismos gubernamentales involucrados, además de requerir una estrecha colaboración con el sector privado.

En éste informe, inicialmente se aborda la relevancia de la facilitación del comercio y el marco conceptual de la definición. Luego se detalla el contexto multilateral en el que se inserta el AFC – OMC. En tercer lugar se abordan las disposiciones a nivel bilateral y regional de aplicación de medidas de facilitación de comercio que involucran a los acuerdos firmados por nuestro país, para finalmente evaluar la implementación nacional de las medidas de facilitación comercial.

# 1 Introducción

Si bien la facilitación del comercio es un tema de larga data en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en otros foros internacionales, en años recientes se ha reconocido como un factor clave en el comercio y la política de desarrollo de los países, en tanto puede generar importantes beneficios en términos de competitividad y eficiencia, especialmente para los países en desarrollo, dado que al eliminar barreras innecesarias al comercio se genera una situación “ganar - ganar” para todos los involucrados.

Según Naciones Unidas, las entidades públicas se benefician por el mejor aprovechamiento en el uso de los recursos y mayor observancia de las leyes por parte del comerciante. Una prestación de servicios públicos más eficaz y transparente permite a la administración mantener altos niveles de seguridad y un control gubernamental adecuado, mientras disminuye las oportunidades para la corrupción.

La facilitación del comercio opera como una reducción de costos directos o indirectos en el comercio exterior, con efectos equivalentes a los que tendría una reducción arancelaria sobre el comercio internacional con ciertas particularidades (Engman, 2005).

Impactos en el comercio internacional: a) el movimiento ineficiente de bienes a través de las fronteras es una traba al comercio y el crecimiento b) existe un vínculo positivo entre la facilitación de comercio y el comercio internacional, incluso con una reducción menor en los costos de transacción c) la facilitación de comercio determina ganancias independientemente del tipo de país que se analice, si bien estas suelen ser mayores en los países en desarrollo, debido a la existencia de una menor eficiencia de base d) la facilitación de comercio implica una ganancia para los dos países que intervienen en la transacción, pero es mayor para quien realiza las acciones, con lo cual las acciones unilaterales tienen sentido.

Impacto en la inversión: El efecto positivo de la facilitación de comercio en la inversión está asociado a la previsibilidad y la disminución en los costos de comercio como factores que influyen positivamente en la decisión de inversión. La automatización y digitalización de procesos resulta en una mayor previsibilidad y velocidad en las operaciones y permite reducir los costos por transacción, lo que atrae inversiones.

Impacto en la competencia: mejoras en los procedimientos de comercio disminuye las barreras no arancelarias, que junto a una mayor transparencia en el acceso a la información mejoran el acceso a los mercados para las empresas, fundamentalmente a las pequeñas y medianas empresas (PYMES). También se puede generar una mejora del entorno de competencia local, dado que la reducción de costos de importación-exportación y la reducción de los tiempos de despacho de mercaderías, fomenta una relocalización de los recursos de forma más eficiente, favoreciendo a la producción doméstica y su inmersión en las cadenas globales de valor.

Finalmente, entre otros impactos la implementación de medidas de facilitación del comercio está relacionada con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 y 17. Asimismo, el desarrollo de infraestructura como sistemas de computación, sistemas de telecomunicaciones, sistemas de pagos internacionales y sistemas de transporte eficientes contribuye a la facilitación de comercio.

### La definición de Facilitación del Comercio

Aunque no existe una definición única, siempre que se apunte a simplificar la operativa de comercio exterior, en cualquiera de sus esferas, podría estarse hablando de facilitación de comercio. La definición que se adopte depende del alcance que se le quiera dar a las políticas a implementar. En el transcurso de los años se han observado desde definiciones acotadas a más amplias, con un vasto espectro de opciones intermedias, que se resumen en el siguiente Cuadro 1.

**Cuadro 1 – Definición de Facilitación de Comercio**

Organismo	Definición
ONU	Enfoque integral y abarcativo para reducir las complejidades y el costo de las transacciones de comercio asegurando que estas actividades se realizan de manera eficiente, transparente y predecible, basadas en normas y estándares aceptados internacionalmente
ALADI	Racionalización, simplificación, reducción o eliminación de todas las medidas o barreras que obstaculicen el comercio internacional o el desplazamiento de factores productivos a nivel transfronterizo
CEPAL	Toda acción intencionada, ya sea unilateral o negociada, tendiente a simplificar los procedimientos operacionales y a reducir o eliminar los costos de transacción que afectan a los intercambios y movimientos económicos internacionales, o que los impiden.
OCDE	Procedimientos fronterizos transparentes, predecibles y directos que aceleran el movimiento de mercancías a través de las fronteras.

Fuente: Elaboración propia

Una definición amplia implicaría toda acción tendiente a reducir, eliminar o armonizar las medidas y condiciones que afectan el comercio internacional en cualquiera de sus etapas, en donde:

- (i) *“toda acción”* En el comercio internacional intervienen factores exógenos, factores que son del control del gobierno y factores que son de control de las empresas. El foco, desde el punto de vista del gobierno, debería estar en todo aquello donde existe una intervención directa o indirecta suya.
- (ii) *“reducir, eliminar o armonizar”* La facilitación de comercio no se trata simplemente de eliminar todo aquello que afecta al comercio. Se trata de imponer el mínimo obstáculo a la circulación, pero sin resignar objetivos de control que son necesarios para el país (para garantizar objetivos superiores y/o porque su eliminación perjudicaría la circulación)
- (iii) *“medidas y condiciones”* Las acciones a través de las cuales puede operar la facilitación de comercio son múltiples y se trata tanto de medidas que se pueden mejorar (eliminación de trámites, armonización de normativa, reducción de tarifas) como de modificación de condiciones generales del ambiente de negocios
- (iv) *“cualquiera de sus etapas”* Si bien la facilitación de comercio suele estar asociada al proceso de simplificación en la aduana, existen otras etapas sobre las que es posible actuar al momento de facilitar el comercio.

Los diferentes efectos de la definición adoptada pueden ilustrarse identificando algunas de las medidas aplicables y los actores que intervienen en cada una de las etapas que existen en una cadena internacional de suministro (ver Cuadro 2)<sup>1</sup>. Mientras que una definición acotada suele concentrarse en las medidas que se aplican en frontera, y particularmente en los procedimientos aduaneros. Una definición amplia implica un enfoque de transacción comercial total en la cadena de suministro, y por tanto, impone una planificación cuidadosa en un entorno de coordinación y colaboración entre los múltiples organismos gubernamentales involucrados, además de requerir una estrecha colaboración con el sector privado.

**Cuadro 2 – Acciones sobre las que se puede incidir vinculadas a la facilitación del comercio**

Cadena de suministro	Medidas y condiciones	Actores
Orden del pedido	Entorno de negocios Comercio electrónico	Importador Exportador Órganos que otorgan licencias
Transporte	Infraestructura y condiciones de tránsito Seguros Otros servicios vinculados	Compañía de Flete Compañía de Seguros

<sup>1</sup> La asignación de las medidas y/o de los actores se hizo en función del mayor impacto en la cadena de suministro, pero claramente pueden variar caso a caso.

Cadena de suministro	Medidas y condiciones	Actores
Medidas en frontera	Procedimientos aduaneros Control de cumplimiento de medidas sanitarias y fitosanitarias, etc. Control de cumplimiento de licencias, reglas de origen, etc. Transmisión de la información comercial	Aduanas Despachantes de aduanas Autoridades sanitarias y fitosanitarias Organismos que otorgan licencias y certificados
Pago	Servicios vinculados a los pagos	Bancos e Instituciones financieras
Comercialización	Normas técnicas y estándares de calidad Propiedad intelectual Tributación	

Fuente: Elaboración propia

En síntesis, la facilitación de comercio es más que una simplificación de trámites aduaneros, implica no solo las cuestiones en frontera sino asuntos como el clima de negocios, la calidad de la infraestructura, la transparencia y la regulación doméstica, cuya implementación puede generar importantes beneficios en términos de competitividad y eficiencia. A modo de ejemplo, en el Cuadro 3 se resumen los resultados de algunos trabajos que estiman algunos de los efectos de la facilitación del comercio.

**Cuadro 3 – Estimaciones de impacto de las medidas de facilitación de comercio**

Trabajo	Impacto de la facilitación
OMC 2015; World Trade Report 2015: Speeding up Trade: Benefits and Challenges of Implementing the WTO Trade Facilitation Agreement	La implementación completa del AFC tiene el potencial de reducir los costos del comercio en un 14,3% en promedio mundial, variando según el grupo de países en una disminución de costos del comercio de entre un 10% y 18%.
OCDE 2018 Trade Facilitation and the Global Economy	Cada día adicional que se requiere para el levante de mercancías para la importación o exportación, implica una reducción del comercio de alrededor del 5.4%
Hoekman and Nicita (BM, 2008) Trade Policy, Trade Costs, and Developing Country Trade	Una reducción del 10% en el costo asociado a importar o exportar incrementa el nivel de comercio por 4.8%.
Moisés, Orliac, Minor (OECD 2011) Trade Facilitation Indicators	Reduce 10% de los costos de comercio, las mayores contribuciones vendrán de las medidas para racionalizar los procedimientos y de las resoluciones anticipadas. Otras áreas con cierto potencial son la automatización, y las medidas para racionalizar las tarifas y cargos.
Djankov, Freund, Pham, 2006; Trading on Time	En promedio, cada día adicional que un producto se retrasa para ser exportado reduce el comercio en al menos un 1%, o dicho de otra manera, cada día de retraso equivale a que el país se aleje de sus socios comerciales en 70 kilómetros en promedio. El retraso de un día reduce las exportaciones relativas de un país de productos agrícolas perecederos en un 6 %.

Fuente: Elaboración propia



## 2 El contexto multilateral

La Facilitación del Comercio se mencionó por primera vez en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur en 1996 y posteriormente, se incluyó en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales de 2001 y 2004. Luego de años de negociación en diciembre del 2013, los Miembros de la OMC lograron suscribir el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (AFC - OMC), aprobado en la Conferencia Ministerial de Bali.

Si bien las reglas del GATT 1994 contienen provisiones para mejorar la transparencia y establecen algunos procedimientos, se entendió que el marco legal de OMC carecía de reglas específicas en algunas áreas, particularmente en los procedimientos aduaneros y la documentación. En ese marco, el AFC tiene como objetivo aclarar y mejorar los artículos V (libertad de tránsito), VIII (derechos y formalidades referentes a la importación y la exportación) y X (publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) del GATT de 1994; impulsar el comercio mundial agilizando el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito y facilitar la cooperación aduanera.

El texto del Protocolo de Enmienda se abrió oficialmente a la aceptación el 27 de noviembre de 2014, para que el mismo se insertase en el Acuerdo sobre la OMC. Por tanto, este acuerdo no puede disminuir los derechos y obligaciones de los anteriormente existentes, sino que se considera como un aspecto complementario en relación a las modernas prácticas del comercio internacional.

La entrada en vigor del AFC el 22 de febrero del 2017, cuando dos tercios de los Miembros (mínimo de 110 Miembros de un total de 164), ratificaron y notificaron a la OMC su aceptación, impuso un gran desafío a los países con la necesidad de incluir la facilitación del comercio en las agendas políticas nacionales, estrategias de implementación específicas, teniendo en cuenta las características propias de cada país y la capacidad de aplicar los compromisos asumidos.

El acuerdo se divide en tres secciones:

La sección I refiere aproximadamente a 40 disposiciones técnicas en relación a medidas de imparcialidad, no discriminación y transparencia, al despacho aduanero y traslado de mercaderías en tránsito y la cooperación internacional en la materia.

La sección II refiere a disposiciones sobre trato especial para la vigencia de los compromisos y medidas de apoyo para implementación. A partir de la categorización de los compromisos en Categorías A, B y C, cada país autodefine el plazo para el cumplimiento de las disposiciones,

supeditando otras a lograr cierto nivel de capacidad a partir de actividades de cooperación y asistencia técnica.

La sección III detalla la Creación del Comité de Facilitación de Comercio de la OMC y de los respectivos Comités Nacionales.

En síntesis, el AFC procura la simplificación, armonización y modernización de los procedimientos aduaneros, reducción de obstáculos, mejora en la infraestructura física y la tecnología de la información y las comunicaciones aplicadas.

### **Internalización en Uruguay**

En Uruguay el AFC fue internalizado por la Ley 19.414 del 30 de junio del 2016, publicada en el Diario Oficial el 17 de agosto de 2016, depositando el instrumento de ratificación ante la OMC el 30 de agosto de 2016.

El país notificó sus categorías de implementación, acorde a lo establecido por la sección II del acuerdo, el 31 de julio de 2014 (documento WT/PCTF/N/URY/1) notificando al amparo de la Categoría A todas las disposiciones de la Sección I del Acuerdo con una única excepción en la Categoría B: en el artículo 7 sobre Levante y despacho de las mercancías, el punto 3) Separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas.

De acuerdo al artículo 14, todas las disposiciones categoría A son aplicadas en el momento de la entrada en vigor del Acuerdo, mientras que la categoría B será aplicada luego de un período de transición, que Uruguay notificó con fecha final de aplicación el año 2022 (documento G/TFA/N/URY/1).

Por otra parte, acorde al mandato de la sección III artículo 23 del Acuerdo, se creó el Comité Interministerial de Facilitación del Comercio cuyo cometido es facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo. El mismo fue establecido en nuestro país por el Decreto N° 252/2017 de fecha 23 de setiembre de 2015 y su integración modificada por Decreto N° 156/2017 de fecha 12 de junio de 2017. El Comité ha aprobado su Reglamento interno y se reúne periódicamente.

### 3 El contexto bilateral y regional

Respecto a acuerdos firmados por Uruguay o el Mercosur con terceros países o regiones, cabe mencionar que la facilitación del comercio es un capítulo incorporado en los acuerdos más recientes. Siendo la negociación del Mercosur con la Unión Europea y con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) los primeros acuerdos del bloque con otras regiones que incorporaron un capítulo específico del tema.

En el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), se avanza para el intercambio electrónico del certificado de origen digital (COD). Ésta digitalización de la emisión, firma y transmisión de los certificados de origen es un avance importante, arrojando múltiples beneficios para todos los involucrados en términos de tiempos, costos y seguridad. En éste sentido, de acuerdo al Decreto Nº 4/2020 a partir del 1 de febrero de 2020, en Uruguay todas las entidades habilitadas a emitir certificados de origen con Argentina y Brasil deberán emitir exclusivamente Certificados de Origen Digital, lo que implica un ahorro de 24 horas en la tramitación y entrega del CO.

A nivel del Mercosur, recientemente el 4 de diciembre del 2019 durante la 55° Cumbre de Presidentes del Mercosur, se concretó el último hito en la materia con la firma del “Acuerdo sobre Facilitación del Comercio del Mercosur”. El mismo tiene por fin avanzar aún más en simplificar y armonizar los procedimientos comerciales y los flujos de información intrabloque, mediante la utilización de tecnologías de la información y la aplicación de controles basados en la gestión de riesgos, además de adecuar otras disciplinas específicas en línea con las mejores prácticas mundiales en materia de facilitación de comercio, lo que implicó un gran esfuerzo interno de los países del Mercosur por adecuar los compromisos a ser asumidos con las diferentes realidades y avances en la materia <sup>2</sup>. El Mercosur también cuenta con un programa de trabajo con los países de la Alianza del Pacífico a los efectos de facilitar el comercio con medidas sobre cooperación e interconexión de ventanillas únicas.

A nivel bilateral, contienen disposiciones en materia de facilitación de comercio los Acuerdos de Libre Comercio suscriptos entre Uruguay–México y Uruguay-Chile. Además del Protocolo en Facilitación de Comercio agregado al Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones (TIFA) entre Estados Unidos y Uruguay.

---

<sup>2</sup> Tanto Brasil como Paraguay ratificaron el acuerdo AFC de OMC en el año 2016 al igual que Uruguay, mientras que Argentina lo ratificó en enero de 2018.

El siguiente cuadro 4 muestra disposiciones sobre facilitación del comercio del Acuerdo Mercosur-Unión Europea, Mercosur-EFTA, Uruguay-EEUU (TIFA), Uruguay-Chile (TLC), Uruguay-México (TLC) y las establecidas en el AFC de la OMC. Debe tenerse en cuenta que puede existir diferente grado de cobertura y nivel de compromiso entre los acuerdos firmados por Uruguay.

**Cuadro 4 - Facilitación del comercio en los Acuerdos**

AFC de OMC (2013)	Mercosur- EFTA (2019) <sup>3</sup>	Mercosur-Unión Europea (2019) <sup>4</sup>	Uruguay-Chile (2016)	Uruguay-EEUU ( TIFA 2007)	Uruguay-México (2003)
1 Publicación 2 Observaciones	Transparencia	Transparencia	Art 3.2 y 3.3	Art 1	Art. 16
3 Resoluciones anticipadas	Resoluciones Anticipadas	Resoluciones Anticipadas	Art 3.4	Art 10	Art 5.10
4 Procedimientos de recurso o de revisión	Apelación	Apelación	Art 3.5	Art 8	Art. 5.12
6 Disciplinas en tasas y cargas	Tasas y Formalidades	Tasas, cargas y formalidades			
6.3 Disciplinas en materia de sanciones	Disciplinas en Penalidades	Penalidades		Art 9	
5 y 7 Medidas levante	Simplificación de Procedimientos	Liberación de Bienes - Uso de tecnología	Art 3.6 y 3.7	Art 2	
7.4 Gestión de riesgo	Gestión del Riesgo	Gestión del Riesgo	Art 3.10	Art 4	
7.5 Auditoría posterior al despacho		Auditoría posterior al despacho			
7.7 Medidas para los operadores autorizados	Operador Económico Autorizado	Operador Económico Autorizado	Art 3.9		
7.8 Envíos urgentes				Art. 7	
7.9 Mercaderías percederas	Mercaderías Percederas	Mercaderías Percederas			
8 Agencias fronteras 9 Control Aduanero 10 Formalidades	Simplificación de Procedimientos - Coordinación de Agencias en Frontera	Información y requerimientos documentales - Procedimientos (CTFP)	Art 3.1 y 3.8	Art 3	Art. 5.13
10.4 Ventanilla única		Ventanilla Única	Art 3.11		
10.6 Recurso a agentes de aduanas	Despachante de Aduana	Despachante de Aduana			
10.9 Admisión temporaria de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo	Admisión temporaria y perfeccionamiento activo y pasivo	Admisión temporaria de bienes			Art 3.5
11 Libertad de tránsito		Tránsito y Transbordo			
12 Cooperación aduanera	Cooperación Aduanera	Cooperación Aduanera	Art 3.12	Art 5 y 6	Art 5.14

Fuente: Elaboración propia

<sup>3</sup> Texto acordado en octubre 2018 en revisión legal.

<sup>4</sup> Texto acordado en octubre 2017 en revisión legal.

## 4 Estado de situación en Uruguay <sup>5</sup>

El 19 de setiembre del 2014 con la aprobación de la Ley Nº 19.276 Código Aduanero del Uruguay (CAROU), se actualizó la normativa nacional incluyendo los cambios requeridos en el AFC y la renovación de los instrumentos de comercio con la reglamentación de varios de sus artículos. Consecuentemente, se promueve la automatización de los procedimientos, la publicación online de toda la legislación aduanera, documentos y formularios, y la posibilidad de que los interesados puedan efectuar consultas y observaciones, con el objetivo de otorgar la mayor transparencia en materia de normativa y procedimientos vigentes y a implementarse.

Asimismo, durante la última década en la Aduana Uruguaya transcurrió un proceso de modernización que permitió trabajar en la revisión, rediseño y actualización de procesos y procedimientos aduaneros, como son las declaraciones electrónicas vía la plataforma digital del Sistema Aduanero Lucía (DUA digital), que hacen nuestro despacho aduanero 100% en formato electrónico.

A continuación se detalla la implementación de las disposiciones contenidas en la Sección I del AFC de OMC, respecto al cumplimiento obligatorio y el avance en las medidas propuestas como de “mejor esfuerzo”.

### **Artículo 1 Publicación y disponibilidad de la Información.**

**1.1 Publicación** Se publica toda la información requerida (en el IMPO o en otros medios).

**1.2 Información disponible por medio de internet** La información está disponible mediante tramites.gub y en los sitios web de las respectivas unidades competentes (Poder Ejecutivo, Organismos que actúan en frontera, otras autoridades comerciales)

**1.3 Servicios de información** fueron establecidos los puntos focales obligatorios, los mismos dan respuesta en un tiempo razonable

**1.4 Notificación** Uruguay realizó las notificaciones ante OMC correspondientes (documento G/TFA/N/URY/2)

**Artículo 2 Oportunidad de formular observaciones y consultas.** Se trata de una medida de mejor esfuerzo, que en nuestro país se aplica en la práctica, dado que los organismos públicos involucrados en la elaboración normativa suelen poner a consideración del sector privado los proyectos. Generalmente el intercambio se realiza de manera informal, si bien en algunos casos se ponen a

---

<sup>5</sup> Se agradece el aporte de información de la Dirección Nacional de Aduanas, utilizada en ésta sección.

disposición del público en general mediante el portal oficial del organismo, recibiendo consultas y opiniones de forma directa.

**Artículo 3 Resoluciones anticipadas.** El CAROU instrumenta la Consulta y el procedimiento aduanero correspondiente (Resolución General N° 44/015) enuncia las formalidades requeridas en temas de clasificación arancelaria y valoración aduanera, considerando un plazo para la expedición de 30 días.

**Artículo 4 Procedimientos de recurso o de revisión.** En nuestro país son de rango constitucional el derecho de petición (artículo 30) y de recurso (artículo 317 y 318). Los recursos administrativos son de aplicación general a todas las decisiones administrativas cualquiera sea la autoridad que las dicte y una vez agotada esta, podrá iniciarse la acción de nulidad (artículo 319). El único requisito para interponer el recurso es que la persona sea titular de un interés directo, personal y legítimo. En lo que refiere a la Administración Central, se encuentran reglamentados en el Decreto N° 500/91 y disposiciones modificativas.

#### **Artículo 5 Medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia**

**5.1 Notificaciones de controles o inspecciones** trata sobre la existencia de un sistema de emisión de notificaciones (sistema de Alertas) en base a evaluación de riesgo, para elevar el nivel de los controles o inspecciones en frontera, especialmente los productos alimenticios, las bebidas y los piensos, en relación a condiciones sanitarias y fitosanitarias. Además de la publicación sin demora del anuncio de la finalización o suspensión de la medida correspondiente.

**5.2 Retención** refiere a la obligación de informar sin demora al transportista o importador cuando las mercaderías sean retenidas para su inspección por la aduana u otra autoridad competente que actúa en frontera

**5.3 Procedimiento de prueba** trata sobre la transparencia en los procedimientos de prueba y aceptación de segunda prueba de muestra de la mercadería para los organismos de control sanitario

**Artículo 6 Disciplinas en materia de derechos y cargas.** En Uruguay la potestad legal de imponer tasas o cargas en conexión con operaciones de importación o exportación, recae en múltiples organismos según el tipo de mercadería que se transporta (Puertos, Aeropuertos, organismos de control sanitario, organismos de control de calidad, etc.) No obstante, las normas requieren publicación en el Diario Oficial (IMPO) para su entrada en vigor, de donde surge la razón para aplicarlas y la autoridad responsable. El Sistema Aduanero Lucía mantiene la información vigente

para su aplicación, en tanto la Aduana es agente recaudador en ocasión de las operaciones aduaneras.

**6.3 Disciplinas en materia de sanciones** Las sanciones se aplican sobre el responsable de la infracción, de forma proporcional al grado y gravedad de la infracción cometida, de acuerdo a lo que establece la legislación uruguaya en el régimen infraccional del CAROU.

## **Artículo 7 Levante y despacho de aduana de las mercancías.**

**7.1 Tramitación previa a la llegada** la actualización de los procedimientos de cargas en arribo por parte de la Aduana, se encuentra en la publicación en el año 2014 del procedimiento de cargas en arribo por vía marítima y en el año 2016 del referido a cargas en arribo por vía aérea.

**7.2. Pago Electrónico** La Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) cuenta con una pasarela de pagos en su plataforma online y la Aduana Uruguay cuenta con el pago electrónico como servicio a todas las personas vinculadas a una operación aduanera.

**7.3 Separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas** Uruguay notificó el 1/02/2022 como fecha definitiva para la aplicación de la disposición de la categoría B, de conformidad con el apartado b) del párrafo 1 del artículo 16 del Acuerdo (documento G/TFA/N/URY/1)

**7.4 Gestión del Riesgo** El artículo 179 del CAROU establece una disposición sobre gestión del riesgo. Adicionalmente los Decretos N° 15/011 y 16/011 internalizaron normas Mercosur en la materia. En el año 2014 se implementó un nuevo modelo econométrico para aplicar en el control de riesgo, el cual se evalúa continuamente y hace de la selectividad por riesgo un aspecto central del control aduanero uruguayo.

**7.5 Auditoría posterior al despacho de aduana** La División Fiscalización de la Aduana tiene entre sus cometidos el control a posteriori de las operaciones aduaneras, y existe una Unidad específica para Riesgo a posteriori.

**7.6 Establecimiento y publicación de los plazos medios de levante** Desde el año 2010 se gestiona el indicador “Agilidad en los controles”, que mide el porcentaje de Declaraciones Aduaneras (DUA) con un tiempo de despacho menor a las 8 horas.

**7.7 Medidas de facilitación para los operadores autorizados** La figura del Operador Económico Calificado (OEC) en Uruguay fue prevista por el Artículo 148 de la Ley N° 19.149 de 16 de octubre de 2013, reglamentado por el Decreto N° 51/2014 del 28 de febrero de 2014. La participación en el Programa es de carácter voluntario y los trámites para obtener y/o mantener un Certificado OEC son gratuitos, con una validez de tres años. Por otra parte, Uruguay ha suscrito múltiples Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) bilaterales y en el año 2019 se firmó un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Operadores Económicos Autorizados del Mercosur.

**7.8 Envíos urgentes.** Desde el año 2012 se encuentra reglamentado el régimen de envíos postales internacionales que permite recibir los envíos expresos desde el exterior, regulado actualmente por Decreto N° 356/2014. La APC –MEF realiza un seguimiento continuo de régimen y la Aduana cuenta con un Departamento de Comercio Electrónico que refuerza el control en éstos envíos.

#### **Artículo 8.- Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera**

La Resolución del Poder Ejecutivo N° 554/991 creó una Comisión Interministerial con el objetivo de mantener el máximo grado de eficiencia en el funcionamiento de las diferentes agencias ministeriales competentes en los Pasos de frontera, para coordinar la faz operativa de cada una de las oficinas involucradas. Sin embargo aún persisten dificultades en cuanto a coordinar la realización de controles eficientes. En ese marco, existe un proyecto estratégico de Gestión Coordinada de Fronteras, liderada por el área de Gestión de Operativa Aduanera de la Aduana, en busca de oportunidades de mejora para que todos los organismos nacionales involucrados en los controles en frontera coordinen sus actividades.

Por otra parte, el AFC también promueve como una medida de “mejor esfuerzo” la coordinación de los organismos entre países limítrofes, para lograr controles aduaneros en puestos fronterizos de una sola parada. A nivel Mercosur el marco normativo que permite avanzar en ésta línea, es el Acuerdo de Recife y su Protocolo Adicional con el establecimiento de las Áreas de Control Integrado (ACI’s). Actualmente existen situaciones diversas de acuerdo al Paso fronterizo que se trate, condicionando así las posibilidades de mejoras para lograr controles conjuntos e integrados.

**Artículo 9.- Traslado de mercancías bajo control aduanero destinadas a la importación** En Uruguay la mercadería puede ser trasladada en tránsito desde la aduana de ingreso hasta la aduana de destino, donde se realiza una declaración simplificada de la mercadería para obtener el levante y el despacho de las mismas. Todos los tránsitos cuentan con precintado electrónico para su control por el Departamento del Control y Vigilancia aduanera, a través de sistemas de información y cámaras que



permiten que estas mercaderías se encuentren bajo control aduanero. El precinto electrónico garantiza la integridad y seguridad de la carga y fue impuesto por el Decreto N° 323/011.

## **Artículo 10 Formalidades en relación con la importación y la exportación y el tránsito.**

**10.1 Formalidades y requisitos de documentación** A través de los manuales de procedimiento DUA Digital Importación/Exportación/Tránsito se encuentran publicados los documentos de carácter obligatorio para realizar el despacho de mercaderías. Simplificar los requisitos de documentación aplicando las medidas lo menos restrictivas del comercio, permite reducir tiempos y costos. Asimismo, la iniciativa de Trámites 100% en línea tiene por objetivo que para el año 2020 todos los trámites de la Administración Central se completen vía online, lo que contribuye el avance en ésta materia, considerando el uso de herramientas que permitan la interconexión de los diferentes organismos intervinientes y el acceso a documentación electrónica o digitalizada. La interoperabilidad permite reducir al mínimo las formalidades y documentos que se requieren para un rápido despacho, en particular de las mercaderías perecederas.

**10.2 Aceptación de copias.** Toda la operación aduanera se realiza con copias, no se exigen documentos originales, los que permanecen en poder del importador o exportador o el Despachante de Aduanas, que debe conservarlos por 5 años de acuerdo al plazo de prescripción. En Uruguay el documento electrónico tiene igual valor que el documento en soporte papel.

**10.3 Utilización de las normas internacionales** Refiere a que todos los organismos que actúan en frontera utilicen normas internacionales pertinentes como base para sus formalidades y procedimientos de importación, exportación o tránsito. En Uruguay la Aduana sigue para el diseño de los procedimientos recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas (OMA, Convenio de Kyoto Revisado). Los demás organismos suelen utilizar las mejores prácticas internacionales como referencia.

**10.4 Ventanilla Única** En el año 2013 se creó por Ley N° 19.149 de 11 de noviembre de 2013, la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). La VUCE permite al usuario identificar todos los requisitos documentales asociados a una importación, exportación o tránsito y para cada uno de los trámites en cuestión enviar la solicitud electrónica y adjuntar los documentos digitalizados exigidos. La plataforma permite presentar por una sola vez ante una única entidad, la información y los documentos estandarizados exigidos para las operaciones de comercio exterior donde intervienen distintos organismos del Estado, que se interconecta con el Sistema Lucía de la Aduana.

**10.5 Inspección previa a la expedición** Nuestro país cumple a cabalidad la medida, dado que no utiliza el mecanismo de inspección previa a la expedición.

**10.6 Recurso a agente de aduana.** En tanto la legislación uruguaya es previa a la entrada en vigor del AFC, en nuestro país se aplica la preceptividad de dichos agentes. La Sección II del CAROU refiere a la intervención, habilitación y demás requisitos que deben cumplirse para actuar como Despachante de Aduanas en nuestro país<sup>6</sup>.

**10.7 Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniformes.** Los procedimientos y requisitos de documentación son de aplicación uniforme en todo el territorio aduanero y a todos los operadores, distinguiéndose la situación de determinadas mercaderías y formas de despacho.

**10.8 Mercancías rechazadas.** El artículo 172 del CAROU regula la exigencia de reexportación en caso de mercadería sometida a una restricción de carácter no económico, que permite al importador reexpedir o devolver las mercaderías rechazadas. En caso de que el interesado no lo haga la Aduana deberá disponer la destrucción de la mercadería a costo del interesado.

**10.9 Admisión temporaria de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo** La admisión temporaria para re-exportación en el mismo estado, acorde al artículo 81 del CAROU, prevé la aplicación por el Ministerio de Economía y Finanzas de éste régimen que permite el ingreso temporal de mercaderías con un fin específico, con suspensión total de tributos sujeto a condiciones, para su reexportación en el mismo estado luego de un plazo determinado. Por otra parte, el Decreto N° 505/009 reglamentario de la Ley N° 18.184 de 27 de octubre de 2007, regula la admisión temporaria para perfeccionamiento sujeto al control del LATU y MIEM, referida a la importación temporal de determinadas mercaderías con suspensión total de tributos, sujeto a condiciones relacionadas con la utilización de las mismas, para su posterior re-exportación.

**Artículo 11 Libertad de Tránsito** Los procedimientos del tránsito terrestre se encuentran regulados por el Anexo Aduanero del Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (ATIT). Tanto la Aduana, Ministerio de Transporte y otras agencias de frontera, se encuentran involucradas en eliminar o reducir las regulaciones y formalidades que no apliquen para las mercaderías en tránsito.

---

<sup>6</sup> Los despachantes de aduana son un agente privado especializado en comercio exterior, los honorarios por sus servicios se acuerdan con los clientes.

**Artículo 12 Cooperación Aduanera** La Aduana Uruguaya promueve la celebración de Acuerdos de Cooperación y Asistencia Mutua de manera bilateral, así como regionales y multilaterales que se encuentran en vigor y son utilizados regularmente para el intercambio de información en especial para la prevención y lucha contra los ilícitos aduaneros.

## 5 Conclusiones

Gran parte de las medidas relacionadas a la facilitación del comercio ya están siendo implementadas en nuestro país. No obstante, es posible encontrar oportunidades de mejora especialmente relacionadas con: la revisión periódica de la legislación y su reglamentación, la búsqueda continua de simplificación de los procedimientos aplicados y el examen regular de la aplicación de tasas y cargas para reducirlos cuando sea posible. Otras recomendaciones incluyen: fomentar el acceso de información con traducción al inglés, establecer tiempos de respuesta de todos los servicios de información, así como también canales formales para realizar observaciones tanto por parte de operadores locales como extranjeros, entre otras medidas.

En ese sentido, se trata de avances en disposiciones de “mejor esfuerzo” que requieren una mayor coordinación entre los distintos organismos comprendidos. Los desafíos pendientes apuntan directamente el rol del Comité Nacional de Facilitación del Comercio, como articulador de la información dispersa entre los múltiples organismos que intervienen en el comercio exterior y fundamentalmente, la necesidad de lograr una mayor concientización de la relevancia del tema ante todos los organismos involucrados.

*“Elementos que deberían estar presentes y coordinados para que un proceso de reforma en la facilitación de comercio sea exitoso: una fuerte voluntad política, un plan estratégico claro, una cooperación estrecha con la comunidad de negocios.” (UNECE/UN 2015)*

## Referencias

UNCTAD 2017, National Trade Facilitation Committees: Beyond compliance with the WTO Trade Facilitation Agreement?

UNCTAD 2015, National Trade Facilitation Bodies in the World

UNCTAD 2013, The New Frontier of Competitiveness in Developing Countries: Implementing Trade Facilitation

UNCTAD 2011, Trade Facilitation in Regional Trade Agreements

UNCTAD 2010, Notas técnicas sobre medidas de facilitación del comercio

UNECE / UN 2015, Guide to Drafting a National Trade Facilitation Roadmap, NY -Geneva

CEPAL / UN 2017, Trade facilitation and paperless trade implementation in Latin America and the Caribbean, ECLAC/United Nations, Santiago.

ITC/ OMC 2013, Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC: Una guía de negocios para los países en desarrollo, Ginebra

WTO 2015, World Trade Report 2015: Speeding up Trade: Benefits and Challenges of Implementing the WTO Trade Facilitation Agreement, Geneva

OECD 2018, Trade Facilitation and the Global Economy, Paris

OECD 2014, The WTO Trade Facilitation Agreement – Potential Impact on Trade Costs, Paris

Hoekman, B; Nicita, A (2008) Trade Policy, Trade Costs, and Developing Country Trade. Policy Research Working Paper; No. 4797. Washington, DC: World Bank.

Engman, M. (2005), “The Economic Impact of Trade Facilitation”, OECD Trade Policy Working Papers, No. 21, OECD Publishing. OCDE – WP 21

Djankov, S & Freund, C & Pham, C (2006), Trading on Time. Review of Economics and Statistics.