

SEMINARIO SOBRE REMESAS POSTALES, BANCA Y EXPORTACIONES

UPAEP

1 - Aduanas y facilitación del comercio

El sistema aduanero de un país debe cumplir en forma eficiente cuatro funciones que se entienden esenciales para aumentar la competitividad nacional.

Ellas son:

- facilitación del comercio internacional;
- generación de estadísticas e información útil para el comercio, el Estado y los consumidores;
- recaudación de los derechos e impuestos que recaen sobre las operaciones aduaneras, y finalmente,
- el ejercicio efectivo del control del tráfico internacional de mercaderías, velando por el cumplimiento de las normas que regulan el comercio exterior.

Básicamente lo que se trata es de lograr:

- **Una salida rápida de productos**, y que ella sea puntual, oportuna, de manera fácil y sin daños.
- **La seguridad de las cargas**, para que no sean objeto de maniobras ilícitas, lo que se traducirá con el tiempo en una mejor imagen de país.
- **Mejorar la percepción de calidad y el precio del producto.**

- **Brindar información suficiente y actualizada** sobre el tráfico, la procedencia, el origen y el destino de los productos, lo cual fomentará la sana competencia, posibilitará el aprovechamiento de oportunidades y el uso de inteligencia comercial para obtener mejores condiciones en los mercados internacionales.

Así mismo podemos expresar que **el Sistema Aduanero contribuirá a la disminución de costos, en la medida que:**

- Disminuya la cantidad de horas dedicadas a trámites de comercio exterior,
- Disminuya el tiempo que los agentes deben dedicar a trámites ante agencias de gobierno,
- Permita un mayor número de transacciones de comercio exterior por persona/hora,
- Disminuya el costo de internación de los insumos extranjeros de la producción, abaratando, a su vez, los de origen local,
- Permita manejar inventarios locales más razonables,
- Disminuya la presión sobre las instalaciones de almacenamiento en aduanas y similares,
- Disminuya el trasiego de bienes entre puntos aduaneros,
- Disminuya los costos de transporte - horas de conductor, viáticos, mantenimiento, combustible, etc. -
- Disminuya el riesgo asociado con largas esperas en las Aduanas y puntos de entrada y salida de mercaderías.

En síntesis, un sistema aduanero eficiente **mejora el retorno del capital al:**

- Al mejorar el uso de la infraestructura nacional, en términos de puertos y otras facilidades logísticas,
- Al expandir la capacidad para que el trabajo y el capital sean productivamente utilizados,
- Al permitir que se obtengan más utilidades con la misma dotación de capital.

El sistema de Aduanas debe permitir - además del tránsito y los embarques al menor costo posible - la flexibilidad y puntualidad que el comercio internacional moderno exige.

2 - Aduanas y el Clima de Negocios; Importancia de la función aduanera en la competitividad de las empresas.

En su libro “La Ventaja Competitiva de las Naciones”, Michael Porter plantea la siguiente pregunta: ¿Por qué alcanza una nación el éxito en un sector en particular?, y sugiere que la respuesta se encuentra en cuatro atributos genéricos de una nación, que conforman el entorno en que han de competir las empresas locales, los que fomentan o entorpecen la generación de la llamada ventaja competitiva. Estos atributos son:

- **Condiciones de los factores:** La posición del país en lo que concierne a mano de obra especializada o infraestructura necesaria para competir en un sector dado.
- **Condiciones de la demanda:** La naturaleza de la demanda interior de los productos o servicios del sector.
- **Sectores afines y de apoyo:** La presencia o ausencia en el país de sectores proveedores y sectores afines que sean internacionalmente competitivos.
- **Estrategia, estructura y rivalidad de la empresa:** Las condiciones vigentes en el país respecto de cómo se crean, organizan y gestionan las compañías, así como la naturaleza de la rivalidad doméstica.

También tenemos presente **el impacto de la función aduanera, al actuar dentro de la cadena logística, el que puede incidir sobre el clima de negocios.**

Ello puede analizarse bajo dos perspectivas: por un lado la influencia en los costos, y por otro creando reacciones de los agentes que afecten la rivalidad de las empresas.

Por estas razones cualquier acción que se adopte o no, en el marco de las acciones de la Aduana, tendrá consecuencias que podrán afectar el nivel de competitividad de un sector económico y por lo tanto podrá incidir sobre el nivel global de competitividad de un país.

3 – Las pequeñas y medianas empresas, su rol en las exportaciones y los mecanismos de fomento.

Las pequeñas y medianas empresas participan en las exportaciones de Uruguay básicamente de dos maneras: En primer lugar a través de exportaciones directas, es decir registrando operaciones a su nombre, y en segundo lugar en forma indirecta, mediante su participación en la provisión de insumos, componentes, partes, material de empaque o embalaje, o brindando servicios que se incorporan a productos exportados por firmas de mayor tamaño.

La primera vía es la que muestra claramente una fuerte debilidad por parte de las pequeñas y medianas empresas, en particular las microempresas. En efecto distintas investigaciones realizadas por Uruguay XXI y la Dirección de Programación Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores, han concluido que del total de las exportaciones uruguayas, aproximadamente el 95% es llevada a cabo por el 18% del total de las empresas exportadoras directas. A su vez dentro del 82 % de las empresas restantes, la mitad registran exportaciones por menos de 50.000 dólares y al interior de éstas, a su vez, la mitad lo hacen en valores inferiores a 10.000 dólares. Estas magnitudes están mostrando una gran concentración del valor total de las exportaciones en un número limitado de empresas, así como una importante

atomización de las empresas exportadoras en los niveles menos significativos del comercio de exportación.

Frente a esta realidad las autoridades nacionales han procurado a lo largo de los años, aumentar la participación de las pequeñas y medianas empresas, así como de las micros empresas, en el total de las exportaciones del país. Las acciones se focalizaron en la asistencia para el acceso a mercados, la facilitación de contactos en el exterior, el desarrollo de instrumentos de promoción, información e inteligencia comercial, los envíos de muestras y material de promoción, la iniciativa de formación de alianzas y consorcios y en particular la búsqueda de procedimientos que faciliten la interacción de estas empresas con los organismos que intervienen en los controles y procesos del comercio exterior. Asimismo Uruguay ha participado en la Reunión Especializada de Promoción Comercial Conjunta del MERCOSUR, procurando mejorar la inserción comercial global del Bloque en el Comercio Mundial.

En cuanto a la segunda vía, **las exportaciones indirectas** de micro, pequeñas y medianas empresas mediante su contribución en la cadena de valor de productos exportados por empresas mayores, la significación económica de las mismas es más difícil de cuantificar, pero también en este aspecto el país desde larga data viene teniendo en cuenta la necesidad de dar un adecuado marco de protección y promoción de estas actividades. Hace más de cuarenta años que se extendieron los beneficios de las exportaciones a los exportadores indirectos. En una visión más actual, los desarrollos en materias de promoción de clusters, cadenas productivas, redes y nodos de empresas a través de distintas modalidades de alianzas estratégicas, de alguna manera recogen los antecedentes de muchos años de contribución de estas empresas al comercio exterior.

4 – El procedimiento de exportación, las mejoras introducidas en los últimos años

Desde el año 2001 en adelante el procedimiento aduanero de exportación ha sido objeto de modificaciones importantes.

En materia de despachos postales, el Decreto 506/2001 de 30 de diciembre de 2001 estructuró nuevos criterios para este tipo de envío. Los procedimientos correspondientes fueron dispuestos por la Orden del Día DNA N° 47/01.

En cuanto al procedimiento aduanero de exportación, la Ley 17555 de 18 de setiembre de 2002 reformula las funciones y competencias de distintos organismos intervinientes, en particular el Banco de la República Oriental del Uruguay y la Dirección General Impositiva y precisa responsabilidades de la Dirección Nacional de Aduanas en el control de tributos y cargos a la exportación así como de los beneficios a los exportadores.

El Decreto 54/2003 de 6 de febrero de 2003 reglamenta las nuevas disposiciones y en consonancia con los mismos el 7 de febrero de 2003 se aprueba el procedimiento definitivo de exportación a través de la O/D DNA N° 22/2003.

También corresponde señalar las recientemente aprobadas Ordenes del Día N° 35 y 37 de 2006, aprobando la puesta en ejecución de la Mesa de Entrada Virtual.

En el mismo período se produjeron algunas iniciativas en que la Dirección Nacional de Aduanas, actúa en coordinación con otros en apoyo a las pequeñas y medianas empresas. En agosto de 2004 en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas, la Dirección Nacional de Aduanas acordó con diferentes actores vinculados a las exportaciones tales como Uruguay XXI, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, la Cámara de Industrias, la Cámara Mercantil de Productos del País y la Asociación de Despachantes de Aduanas, acciones en procura del apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Se incluyó la emisión de certificados de origen sin costo, disponibilidad de bases de datos con información comercial sin costo y la puesta a disposición de las empresas participantes en el programa de un servicio de despacho gratuito brindado por los Despachantes de Aduanas. El programa se denominó EXPOPYMES y se aplicó a empresas que exporten menos de

10.000 dólares por primera vez.

5 – Las dificultades a abordar: técnicas, económicas, reglamentarias.

La puesta en práctica de cualquier programa de apoyo a las exportaciones de micro, pequeñas y medianas empresas deberá tener en cuenta que existen ciertos obstáculos de orden técnico, económico y reglamentario. Todos estos sólo podrán salvarse en la medida que exista una voluntad fuerte de iniciar procesos de coordinación entre todos los actores involucrados y que se reconozca que ciertas rigideces derivadas de la propia normativa sólo podrán salvarse con una buena dosis de flexibilidad y actitud de cooperación de todas las oficinas y agencias intervinientes, sean estas del sector público o del sector privado.

6 – El compromiso de la Aduana, en el marco del proceso de modernización

Como es de conocimiento de todos ustedes, la Aduana uruguaya se encuentra abocada a un proceso de modernización que recién se inicia y que insumirá un amplio esfuerzo en recursos y tiempo de puesta en práctica y maduración de las reformas.

El Grupo de Trabajo constituido en el marco de la Ley de Presupuesto, produjo un documento que contiene la propuesta del Programa de Modernización de la Aduana Uruguaya. Esta propuesta cuenta una serie de antecedentes. Entre otros se destacan: diagnósticos de la Dirección Nacional de Aduanas, análisis de las tendencias nacionales e internacionales del Comercio Exterior, estudios de las reformas y las mejores prácticas implantadas por Aduanas de otros países del Continente, recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y de los Órganos del MERCOSUR, diversas consultorías e informes de Organismos Internacionales realizados a lo largo de los últimos dos años y las políticas generales de Transformación del Estado y Transformación de los Recursos Humanos del Estado.

A partir de dichos antecedentes se llegó a las siguientes conclusiones:

- Que las Aduanas deben ayudar a dinamizar el comercio internacional a través de la simplificación de las tramitaciones aduaneras, no atentando contra su facultad fiscalizadora.
- Que la Aduana uruguaya deberá necesariamente modernizar sus procedimientos y su tecnología de control para cumplir su papel en el desarrollo nacional. Esta modernización implicará reconocer, adaptar e implementar las recomendaciones y normas internacionales, todas las cuales enfatizan la necesidad del mismo tipo de cambios: el máximo de informatización de sus procedimientos, simplificación de controles sin descuido de la seguridad, y selectividad de los mismos sobre la base de una información previa y a un adecuado análisis de riesgos.
- Que para que la modernización de la Aduana sea exitosa será necesario acompañar la reingeniería de procesos y la inversión tecnológica con el fortalecimiento de sus capacidades humanas, organizacionales y materiales.
- Que se debe ir en la búsqueda de la colaboración mutua con la industria y el comercio legítimos para fortalecer sus esfuerzos y capacidades en el combate del contrabando y del comercio ilegítimo.
- Que toda reforma debe estar sustentada en el profesionalismo de sus funcionarios, en su especialidad y en la capacitación permanente.
- Que, manteniendo las especificidades imprescindibles, la modernización de la Aduana deberá respetar los criterios generales tanto de la Transformación del Estado como del Servicio Civil definidos en las políticas de la actual Administración.

- Que aunque completar la modernización de la Aduana requerirá cambios normativos, el proceso de modernización de los procedimientos puede iniciarse ya mismo.
- Que la amplitud y complejidad de los cambios a promover implica la necesidad de definir un Programa de Modernización de la Aduanas, integrado por diferentes proyectos y acciones específicas a ser desarrollado en un plazo mínimo de dos años.

El diseño y la puesta en marcha del Programa de Modernización y de cada uno de sus componentes requerirán del trabajo conjunto de numerosas personas y organizaciones, básicamente de la propia Aduana, en un clima genuinamente participativo pero firmemente orientado por las pautas generales ya mencionadas.

El proyecto que hoy nos convoca es totalmente consistente con el proceso de modernización al que estamos dando inicio, proceso este que entendemos personalmente que seguramente arrastrará a la modernización de los procedimientos de los distintos agentes, públicos y privados que de una u otra manera participan en las diferentes operaciones de comercio exterior.

Hoy las exportaciones están aumentando y las perspectivas son excelentes, en poco tiempo mas veremos como ellas se duplican o triplican con respecto a poco tiempo atrás; nuestros objetivos son los de facilitación, seguridad, eficiencia y transparencia y nuestra meta es la de trabajar unidos por un Uruguay mejor.

Muchas gracias.