



23 de mayo de 2018

(18-3043)

Página: 1/22

Órgano de Examen de las Políticas Comerciales

Original: español

EXAMEN DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES

INFORME DE

URUGUAY

De conformidad con el Acuerdo por el que se establece el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio), se adjunta la exposición de políticas de Uruguay.

Nota: El presente informe es de distribución reservada y no debe difundirse a la prensa hasta que haya finalizado la primera sesión de la reunión del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre Uruguay.

Índice

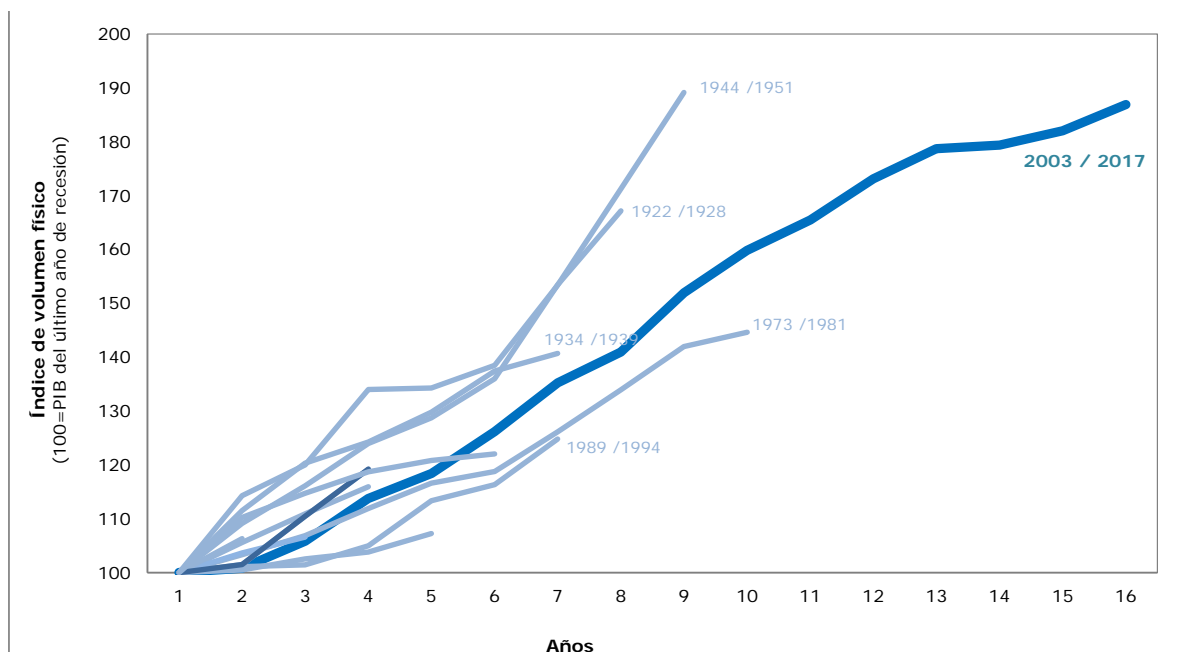
1 ENTORNO MACROECONÓMICO Y POLÍTICA ECONÓMICA.....	3
1.1 Introducción	3
1.2 Perspectivas Macroeconómicas 2018-2022	6
1.3 Marco de Política Económica	7
2 ENTORNO COMERCIAL Y POLÍTICA COMERCIAL.....	9
2.1 Evolución del Comercio Exterior y las Inversiones	9
2.2 Política Comercial e Integración.....	13
2.3 Políticas Relacionadas	15
2.3.1 Gobierno Electrónico	15
2.3.2 Reforma aduanera	16
2.3.3 Nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay (CAROU)	18
2.3.4 Ventanilla Única de Comercio Exterior	19
2.3.5 Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMEs)	21
2.4 Uruguay y la OMC.....	21
3 CONCLUSIONES.....	22

1 ENTORNO MACROECONÓMICO Y POLÍTICA ECONÓMICA

1.1 Introducción

1.1. Uruguay transita desde hace 15 años por un proceso de crecimiento económico ininterrumpido, lo que constituye un hecho inédito en nuestra historia (ver gráfico adjunto). Durante este período, la economía se recuperó de la grave crisis del 2002, enfrentó la crisis financiera global del 2008 y gestionó exitosamente importantes tensiones y desequilibrios macroeconómicos a nivel de la región. El manejo prudente por parte de las políticas públicas en general, y la política económica en particular, de las condiciones favorables externas, cuando existieron, junto con las transformaciones estructurales procesadas y en curso a nivel nacional, contribuyen a explicar este desempeño claramente positivo de la economía uruguaya.

Gráfico 1.1 Evolución del PIB por periodos, 1916-2017



Fuente: Bonino, N.; Román, C.; Willebald, H. (2012); y BCU.

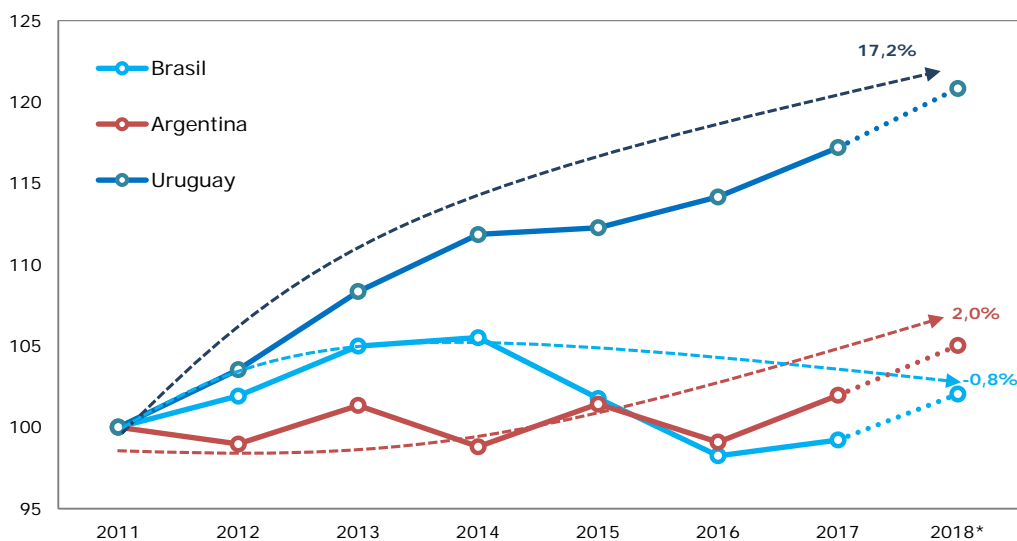
1.2. Pese a la consolidación de un panorama externo generalmente adverso, en particular a nivel regional, por la profundización de la crisis económica de Brasil, la economía uruguaya continuó creciendo y cerró el año 2017 con un aumento del nivel de actividad de 2,7%. Desde una perspectiva sectorial, este crecimiento fue impulsado principalmente por el sector "comercio" que aumentó 7,5% respecto de 2016 y se recupera respecto del período 2014-2016 luego de mostrar una caída acumulada de 7,2%. Asimismo, se destaca el sector "transporte y comunicaciones" que marcó un aumento de 8,5% en términos anuales. Por el lado de la demanda, los principales motores del crecimiento fueron el "consumo privado" y las "exportaciones" que crecieron 4,4% y 7,6% respectivamente.

1.3. Para este año, el Gobierno prevé que la economía uruguaya crezca 3,2%, mientras que los analistas privados prevén un crecimiento para 2018 de 3,4%, según la mediana de la encuesta del mes de marzo de expectativas económicas que releva el BCU.

1.4. Un hecho importante a destacar es el "desacople" respecto a Argentina y Brasil de los últimos años. El comportamiento de la economía uruguaya ha estado sujeto históricamente al desempeño de sus economías vecinas y por largos periodos era posible anticipar el desempeño de la economía uruguaya a partir del promedio de dichas economías.

Gráfico 1.2 Crecimiento acumulado del PIB, 2011-2018

Índice 2011 = 100



* Proyecciones en base de datos BCRA Argentina (relevamiento de expectativas de mercado) y Brasil BCB (relevamiento de expectativas de mercado), Uruguay estimaciones provisorias MEF.

Fuente: Argentina: INDEC, Brasil: IBGE, Uruguay: BCU.

1.5. Dentro de las transformaciones que permitieron que Uruguay se diferenciara de la región, se destaca un proceso de mayor diversificación de las exportaciones tanto de mercados como de productos así como la fuerte inversión extranjera directa que a lo largo de estos últimos quince años el país ha recibido desde diversos países, reflejando la confianza en la institucionalidad del país y la política económica desplegada.

1.6. Gracias a la incorporación de tecnología y conocimiento en las diversas etapas del sistema productivo (en rubros tradicionales tales como la producción agropecuaria), las exportaciones de bienes de Uruguay lograron una diversificación hacia nuevos mercados internacionales dinámicos. En ese sentido, en el período 2003-2017 las exportaciones de bienes y servicios crecieron a una tasa acumulativa anual de 10%.

1.7. La política económica desplegada en los últimos años ha estado orientada a asegurar los equilibrios macroeconómicos a través de una política coordinada en tres frentes: monetario-cambiario, fiscal y de ingresos. En lo que respecta a la actual política monetaria se sigue el objetivo de metas de inflación, basado en agregados monetarios, cuyo rango está establecido entre 3% y 7%. Tras haber superado el 11% en mayo de 2016, la inflación anual muestra una marcada trayectoria descendente alcanzando en marzo de este año un registro anualizado de 6,6%, ubicándose dentro del rango meta establecido. Este descenso de los precios, recoge tanto una moderación de la inflación no transable (suba de precios a nivel de bienes y servicios que no se comercian con el exterior) que pasó de guarismos cercanos al 11% para ubicarse actualmente en torno a 7% así como una reversión del encarecimiento que sufrieron los precios de frutas y verduras como consecuencia de factores climáticos.

1.8. En materia cambiaria, el régimen es de libre flotación con intervenciones en el mercado para moderar la volatilidad del tipo de cambio. El dólar ha tendido a depreciarse en los últimos años, siguiendo la tendencia de debilitamiento de esa divisa a nivel mundial. En este marco, el Banco Central del Uruguay (BCU) ha adquirido dólares a efectos de evitar presiones excesivas sobre el tipo de cambio.

1.9. Las finanzas públicas continúan siendo el principal foco de atención del gobierno. El resultado global del sector público consolidado del año 2017 se ubicó en -3,5% del PIB, mejorando un 0,4% con respecto al cierre del año anterior. El objetivo del gobierno para el período continúa siendo lograr la consolidación fiscal.

1.10. Hasta el año 2013 la economía uruguaya creció muchos años a tasas superiores a su tendencia de crecimiento de largo plazo (3%), lo que tuvo como resultado tasas de empleo y desempleo extraordinariamente favorables desde una perspectiva histórica. En los últimos años, en un contexto de menor crecimiento económico, el mercado laboral ha perdido dinamismo.

1.11. En este contexto, la tasa de empleo cerró 2017 en 57,9% cuando en 2013 era de 59,3%. Adicionalmente la tasa de desempleo cerró 2017 en 7,8% mientras que en 2013 era de 6,5%. A pesar de la caída del empleo, la masa salarial continúa creciendo y en 2017 alcanzó el 49,8% del PBI.

1.12. En materia de política de ingresos, este año comienza la Séptima Ronda de los Consejos de Salarios (CCSS) en la que 203 grupos estarán negociando acuerdos salariales (corresponde aproximadamente al 80% de la PEA) siendo el mayor registro histórico de mesas de negociación. La propuesta de lineamientos que estableció el poder ejecutivo para esta ronda de consejos de salarios atiende en forma prioritaria, equilibrada y balanceada los siguientes objetivos: mejorar los niveles de empleo; promover aumentos salariales diferenciales atendiendo la situación de los trabajadores con ingresos más bajos así como la realidad de cada uno de los sectores y; proteger las mejoras salariales obtenidas en los últimos años, asegurando el mantenimiento del salario real.

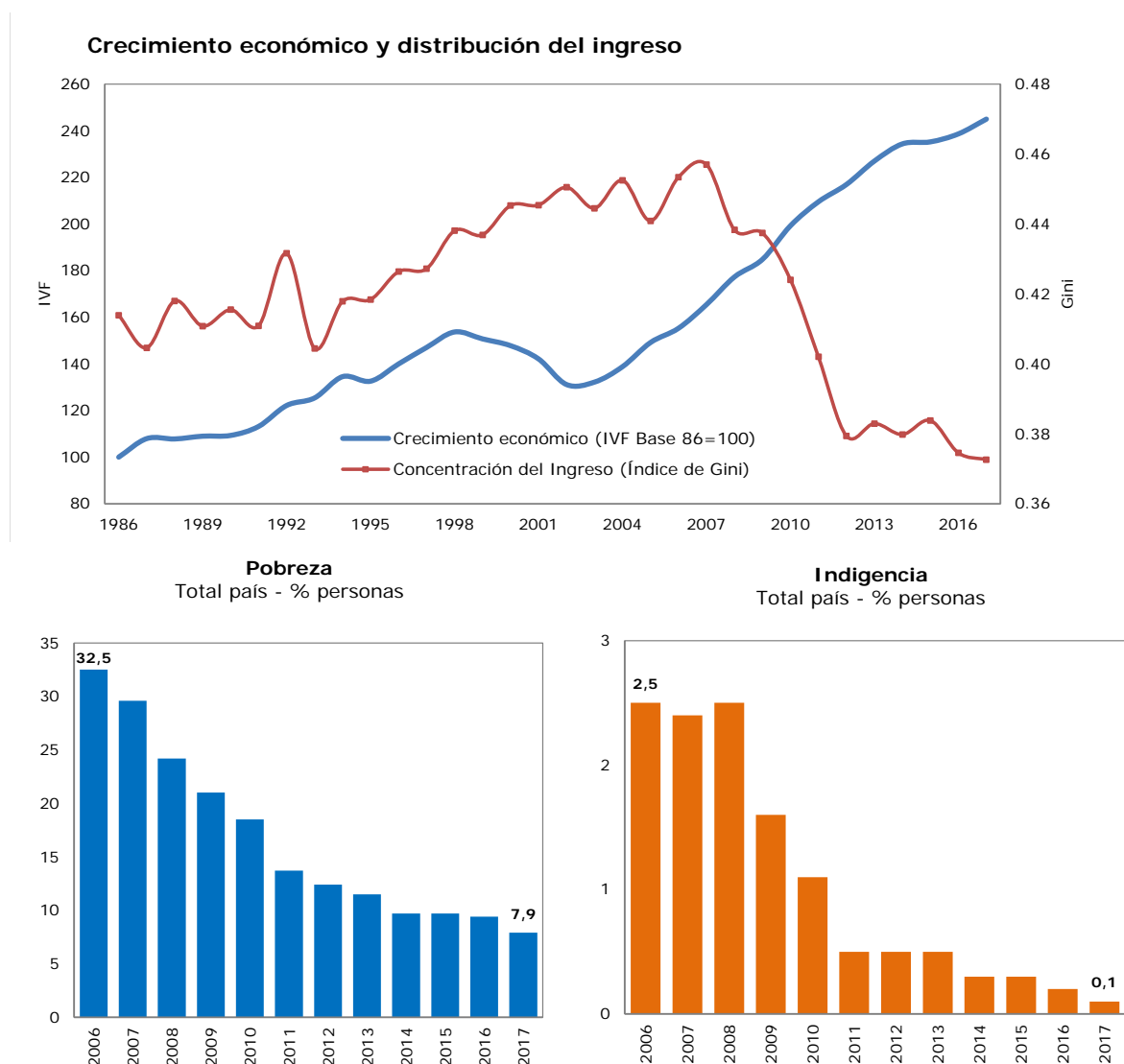
1.13. Si bien los importantes niveles de crecimiento económico de la última década permitieron a Uruguay sostener un mercado de trabajo dinámico con altas tasas de empleo y tasas de desempleo históricamente bajas, en los últimos años el mercado laboral ha perdido dinamismo y hoy es uno de los principales desafíos del gobierno. En este contexto, la tasa de empleo cerró 2017 en 57,9%, lo que significó una pérdida de aproximadamente 3.000 empleos respecto de 2016. En tanto, la tasa de desempleo se ubicó en 7,9% el promedio de 2017, siendo el registro anual más alto desde 2009.

1.14. Las políticas sociales implementadas y el importante proceso de crecimiento dinámico y sostenido de la actividad económica, le permitió al país conjugar este rápido crecimiento con una reducción de la desigualdad y mejora en los indicadores sociales. Tal como se observa en el siguiente gráfico, desde 2004 se ha logrado alcanzar un mayor nivel de equidad en la distribución final de los ingresos de los hogares, y una reducción en la indigencia y la pobreza a valores históricamente bajos.

1.15. En materia de pobreza e indigencia, el análisis que se realiza tradicionalmente en Uruguay es a través del enfoque de ingresos, en donde se mide si el ingreso per cápita del hogar es suficiente para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas mínimas. La incidencia de la pobreza medida a través de este método disminuyó significativamente en los últimos años. En 2006 eran consideradas pobres 32,5% de las personas, en 2012 12,4% y en 2017 este porcentaje bajó a 7,9% de la población. La indigencia en 2006 alcanzaba al 2,5% de los uruguayos, en 2012 al 0,5% y en 2017 únicamente al 0,1%.

1.16. En materia de desigualdad, y utilizando el índice de Gini cuyo valor 1 implica una concentración total del ingreso en una persona y el valor 0 la distribución uniforme del ingreso, Uruguay en 2006 tenía un índice de Gini de 0,455, en 2013 de 0,384 y en 2017 de 0,38.

Gráfico 1.3 Crecimiento económico e inclusión social



Fuente: INE.

1.2 Perspectivas Macroeconómicas 2018-2022

1.17. Luego del bajo crecimiento de la economía mundial registrado en 2016, la economía global recuperó una dinámica algo más expansiva en 2017. Este escenario proyecta un crecimiento esperado moderado para los próximos años, que no está exento de riesgos que, de materializarse, podrían generar un contexto más adverso para el Uruguay, en el marco de un entorno comercial internacional incierto, mayor volatilidad financiera, y dificultades de consolidación de los procesos de crecimiento económico en los países vecinos.

1.18. El crecimiento de las economías desarrolladas seguirá siendo débil en buena medida por el magro desempeño de la Zona Euro. En los Estados Unidos se proyecta que la expansión se aceleraría en 2018 como consecuencia de la recuperación de la confianza de los consumidores. Las economías de los mercados emergentes y en desarrollo experimentarán un comportamiento que seguirá siendo asimétrico entre los distintos países. Si bien los datos de la economía China en 2017 fueron superiores a los proyectados originalmente, para el mediano plazo se espera que la economía china continúe por una trayectoria de reequilibrio hacia tasas de crecimiento menores pero aún elevadas en la comparación internacional.

1.19. Las economías de América Latina y el Caribe tuvieron una recuperación en 2017 aunque más leve que lo que se esperaba. Se espera que la economía Argentina consolide su senda de

crecimiento iniciada en 2017. Por otra parte, en el caso de Brasil se espera que en 2018 se obtengan tasas de crecimiento mayores a las alcanzadas en 2017.

1.20. Tomando en cuenta la evolución esperada del escenario internacional y de las principales variables económicas domésticas, la economía uruguaya creció 2,7% en 2017, se espera que la actividad económica consolide su aceleración en el 2018, alcanzando la tasa de crecimiento tendencial de largo plazo y manteniéndose en la misma en el mediano plazo (3%).

1.21. A nivel doméstico también existen importantes desafíos. En primer lugar, el crecimiento de la economía de los últimos dos años no fue generalizado. Sectores de actividad como Comercio y Reparaciones, Construcción, Transporte, y Servicios Personales, registraron caídas en su nivel de actividad, lo que probablemente explique además la disminución del empleo observada en igual periodo resultado de que dichos sectores se encuentran dentro de los que emplean a una mayor proporción de los trabajadores. No obstante, se espera que en el futuro el crecimiento de la actividad alcance un mayor grado de generalización, propiciando las condiciones para una mayor creación de empleo.

1.22. Por otro lado, las cuentas fiscales continúan tensionadas. El resultado fiscal estructural del Sector Público Consolidado ha mostrado mejoras en el último año, aunque continúa ubicándose en torno al -3,5% del PIB, mientras que la dinámica reciente de la deuda pública muestra una tendencia creciente que es necesario revertir. Esto impone restricciones en materia presupuestal y conduce a extremar la prudencia en el manejo de las cuentas fiscales a los efectos de alcanzar el objetivo de resultado fiscal de -2,5% del PIB en 2019.

1.23. La meta que el Poder Ejecutivo estableció sobre el resultado fiscal para el final del periodo responde al objetivo de moderar la tendencia creciente mostrada por la deuda pública, buscando asegurar en última instancia la sostenibilidad de las cuentas públicas, pilar fundamental de la estabilidad macroeconómica y de cualquier estrategia de desarrollo sostenible a lo largo del tiempo. En la última década abundan ejemplos a nivel internacional donde sostenidos desbalances fiscales derivan en trayectorias insostenibles de endeudamiento, y conducen a fuertes recortes de gastos sociales y a aumentos generalizados de impuestos, con repercusiones sumamente negativas en el empleo, los salarios y jubilaciones y la calidad de vida de todos los ciudadanos, en particular de los más vulnerables.

1.3 Marco de Política Económica

1.24. Para lograr el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el estímulo a la inversión junto a la reducción de la pobreza y la eliminación de la indigencia han sido ejes centrales de la estrategia de desarrollo definida por el Gobierno. En este marco, se llevaron adelante políticas públicas estables y creíbles que profundizaran las condiciones de estabilidad en materia institucional, social y macroeconómica, con el objetivo de facilitar la toma de decisiones de los agentes económicos e incentivar la inversión.

1.25. En el período bajo análisis, se plantean ciertos desafíos dentro los que se destaca mejorar la situación de las cuentas públicas a los efectos de continuar logrando la sustentabilidad de las mismas y dar un nuevo impulso a la inversión privada.

1.26. Con el objetivo de mejorar el resultado fiscal del Sector Público consolidado en casi 1% del PIB y alcanzar la meta establecida para 2019 de 2,5% del PIB, se propuso en la Rendición de Cuentas 2015 un plan integral de consolidación fiscal, el cual fue cuidadosamente diseñado para distribuir el esfuerzo de ahorro adicional entre los distintos actores de la sociedad. Ello se refleja en la distribución equilibrada entre el sector público y privado, así como entre las rentas personales y las empresariales. En el caso de los ingresos, se seleccionaron instrumentos tributarios orientados específicamente a mejorar la distribución del ingreso y la progresividad del sistema, haciendo que contribuyan más quienes tienen mayor capacidad para ello. Este año, se llevará adelante una nueva Rendición de Cuentas en el que se elaborará en base a criterios de prudencia y responsabilidad fiscal.

1.27. En el período bajo análisis, se realizó una activa y ordenada administración de la deuda pública, que permitió recuperar la liquidez, reducir el peso de la deuda en términos del PIB y mejorar el perfil y composición de la misma. El buen manejo en materia de endeudamiento, junto

con la consolidación fiscal, permitieron sortear rápidamente los efectos de la crisis internacional de 2008-2009 y de la crisis regional de los últimos años, lo cual se refleja en el mantenimiento del grado inversor del país por parte de las principales calificadoras internacionales

1.28. Asimismo, la política monetaria y cambiaria tendrá por objetivo la estabilización de los precios de la economía, de modo de proteger a los sectores de menores ingresos y a la economía en su conjunto de las presiones inflacionarias.

1.29. En el plano social, la política implementada durante el período 2005-2017, apoyada en un fuerte incremento del gasto social, permitió extender y fortalecer las redes de protección social, junto con la reducción de la pobreza y la indigencia y el aumento del empleo y los ingresos de los hogares. Las prioridades actuales del gobierno, dentro de las políticas sociales, están centradas en enseñanza, vivienda, seguridad pública y fortalecimiento de la red de protección social.

1.30. Es de destacar la importancia que tiene la educación en el proyecto de desarrollo del país. Dentro de las medidas que están siendo aplicadas en esta área se encuentra ampliar y mejorar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos, creación de nuevas escuelas de tiempo completo y centros de educación inicial, la alfabetización informática, la descentralización de la oferta educativa – nuevas Universidades e impulso de las carreras técnicas-, cambios en la carrera docente y mejoras en los salarios reales.

1.31. En cuanto al impulso a la inversión, recientemente se anunciaron medidas con el objetivo de mejorar el clima de negocio y fortalecer los aspectos en los que el desempeño económico se ha mostrado menos vigoroso en los últimos dos años: la inversión y el empleo, dinamizando de esta forma la economía. Dichas medidas, están relacionadas con la implementación de un nuevo decreto reglamentario en el marco de la Ley de Protección y Promoción de Inversiones N° 16.906 de 1998 que tiene como objetivo mejorar los beneficios otorgados a las empresas tendientes a potenciar la inversión y el empleo.

1.32. Adicionalmente, la propuesta incluye un conjunto de medidas destinadas a mejorar el acceso a los beneficios promocionales y abatir el costo de cumplimiento de las obligaciones tributarias de las empresas de menor porte.

1.33. La importancia que Uruguay otorga a las inversiones extranjeras dentro de su estrategia de desarrollo, se refleja en la existencia de veintinueve acuerdos de inversión vigentes. Los países con los que rigen estos acuerdos son: Alemania, Armenia, Australia, Bélgica-Luxemburgo, Canadá, Corea, Chile, República Checa, China, El Salvador, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Japón, Hungría, Israel, Italia, Malasia, México, los Países Bajos, Panamá, Polonia, Portugal, el Reino Unido, Rumania, Suecia, Suiza, la República Bolivariana de Venezuela y Viet Nam.

1.34. Una de las prioridades del gobierno en el período se vincula a la inversión en bienes públicos donde se destaca la reparación y mantenimiento de la infraestructura vial. Este objetivo se intenta conseguir tanto a través de la inversión pública como privada. Las inversiones del Ministerio de Transporte y Obras Públicas pretenden extender la red vial recuperada durante el período de examen, incorporando a sus planes de obras la reparación y el mantenimiento de los principales corredores viales del país.

1.35. Con el objeto de atraer inversión privada para estos proyectos en 2011, se aprobó una Ley de Participación Público-Privada (PPP) que otorga un marco normativo específico en el ámbito de inversiones en infraestructura pública con fondos privados. A partir de la promoción de la Participación Público Privada se busca concretar un amplio conjunto de inversiones en áreas de infraestructura logística, portuaria y aeroportuaria, tendientes a avanzar en la consolidación del país como plataforma logística regional.

1.36. El gobierno entiende fundamental el desarrollo productivo del país, para lo que destina recursos a la implementación programas fortalecimiento de la base productiva de bienes y servicios, cadenas de valor intensivas en innovación.

1.37. Finalmente, en materia de inserción internacional, la estrategia del gobierno se orienta a la búsqueda de la profundización de la integración mediante el MERCOSUR, sin descuidar la

búsqueda de nuevos mercados que brinden mayor acceso a los mercados internacionales para los productos uruguayos, mediante el impulso de la negociación de acuerdos comerciales con terceros países relevantes en el comercio con Uruguay, o mediante la profundización de acuerdos anteriormente realizados por Uruguay en el marco de la ALADI.

1.38. Como principales desafíos se seguirá buscando la mejora en la gestión comercial en base a la organización de misiones de alto nivel de promoción comercial y atracción de inversiones; se buscará continuar profundizando, en el marco de la asociación estratégica con la República Popular de China, los vínculos comerciales con ese país y concretar el acuerdo comercial entre el MERCOSUR y la Unión Europea. También se buscará establecer negociaciones comerciales con otros países y el fortalecimiento de las relaciones con los emergentes, además de seguir promoviendo a Uruguay como una de las puertas de entrada y de servicios logísticos del MERCOSUR.

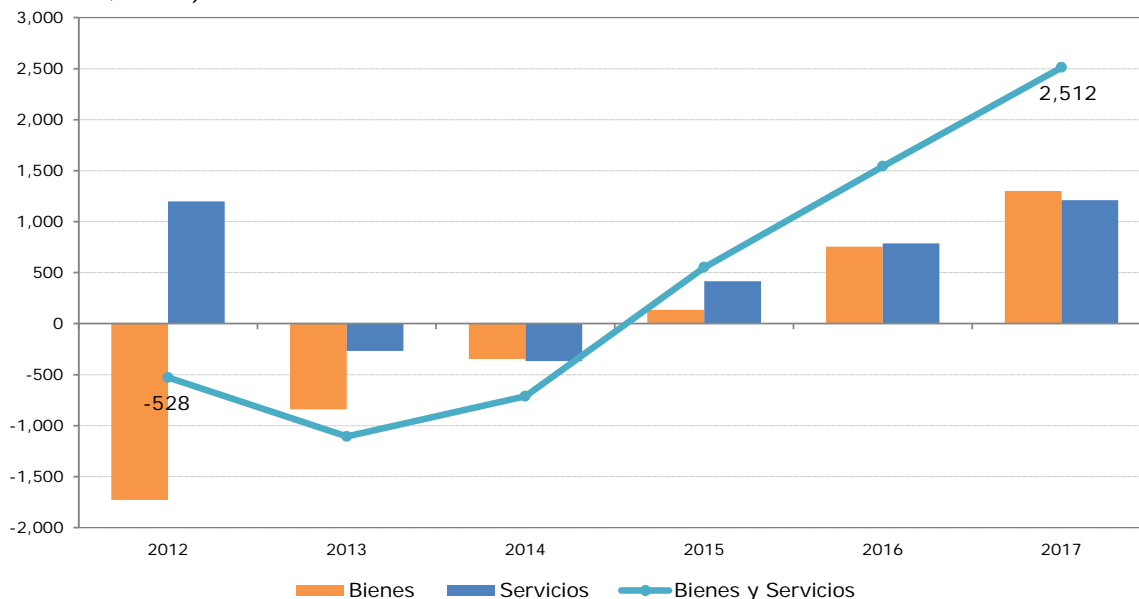
2 ENTORNO COMERCIAL Y POLÍTICA COMERCIAL

2.1 Evolución del Comercio Exterior y las Inversiones

2.1. En un contexto internacional caracterizado por los bajos precios del petróleo, menores precios de las materias primas agrícolas y con tensiones políticas y económicas en diversos países de la región, Uruguay mantiene su senda de crecimiento económico, con tasas sostenibles aunque más moderadas respecto al quinquenio anterior. En el período 2012-2017 la balanza comercial de bienes y servicios ha tenido una tendencia positiva, exhibiendo cambios en la trayectoria a partir de 2015. Este cambio se observa tanto para el intercambio de bienes como de servicios, aunque con una marcada influencia de este último.

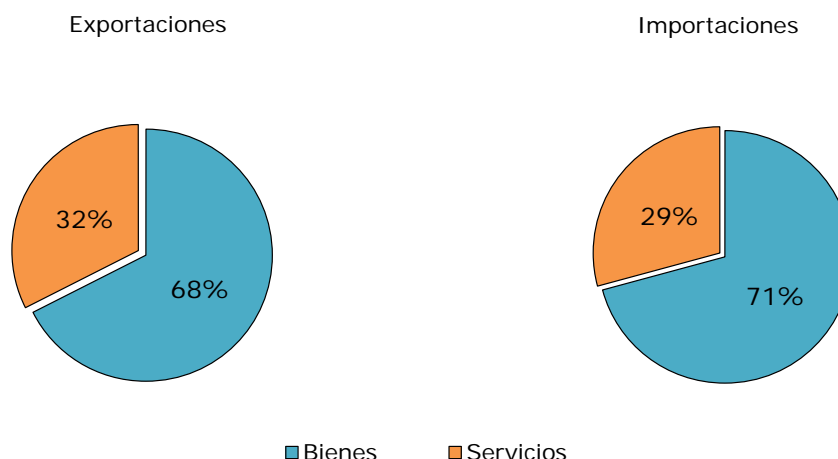
Gráfico 2.1 Saldo de Balanza comercial de Uruguay, 2012-2017

(Millones de \$EE.UU.)



Fuente: Elaborado por Uruguay XXI en base a datos del BCU.

2.2. Entre 2012 y 2017 las exportaciones sufrieron una reducción en dólares de 1,8% promedio anual, mientras que las importaciones tuvieron una caída del 6,1%. Si se analiza esta situación desde el punto de vista real, se determina que el cambio en las ventas externas fue positivo por 2,0%, mientras que las importaciones disminuyeron aunque en menor medida (2,1%). Por su parte, el grado de apertura comercial descendió respecto al quinquenio anterior debido a que el aumento de las exportaciones no logró compensar el descenso de las compras externas, en un contexto donde el producto crece. En este sentido, el comercio externo representó el 45% del PIB de Uruguay en el último año.

Gráfico 2.2 Exportaciones e importaciones de bienes y servicios de Uruguay, 2017

Fuente: Elaborado por Uruguay XXI en base a BCU.

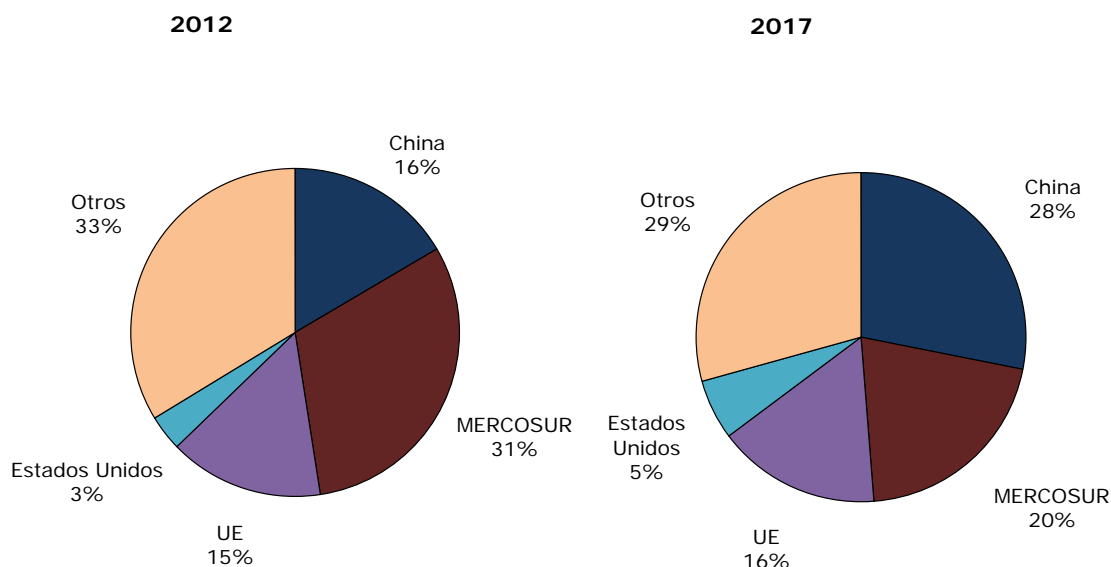
2.3. Se observa un cambio en el paradigma de las exportaciones uruguayas dado por un marcado incremento en el peso de las ventas de servicios, que en los últimos diez años aumentaron en promedio 7% medido en dólares. Las exportaciones de este rubro crecieron 15% en comparación con 2016 y alcanzaron en el último año, los 4.763 millones de dólares EE.UU.

2.4. Por el lado de la balanza de servicios, el superávit está explicado mayormente por los ingresos derivados del turismo receptivo, que representó un 50% del total exportado por Uruguay, siguiéndole en orden de importancia los servicios de transporte (10%). Cabe destacar el ritmo de crecimiento medido en dólares de las exportaciones de servicios vinculados a las telecomunicaciones e informática (10% en promedio).

2.5. Las importaciones de servicios se concentraron fundamentalmente en los rubros viajes (30%) y transporte (27%), reflejando el alto costo de los fletes internacionales que deben afrontar los importadores uruguayos.

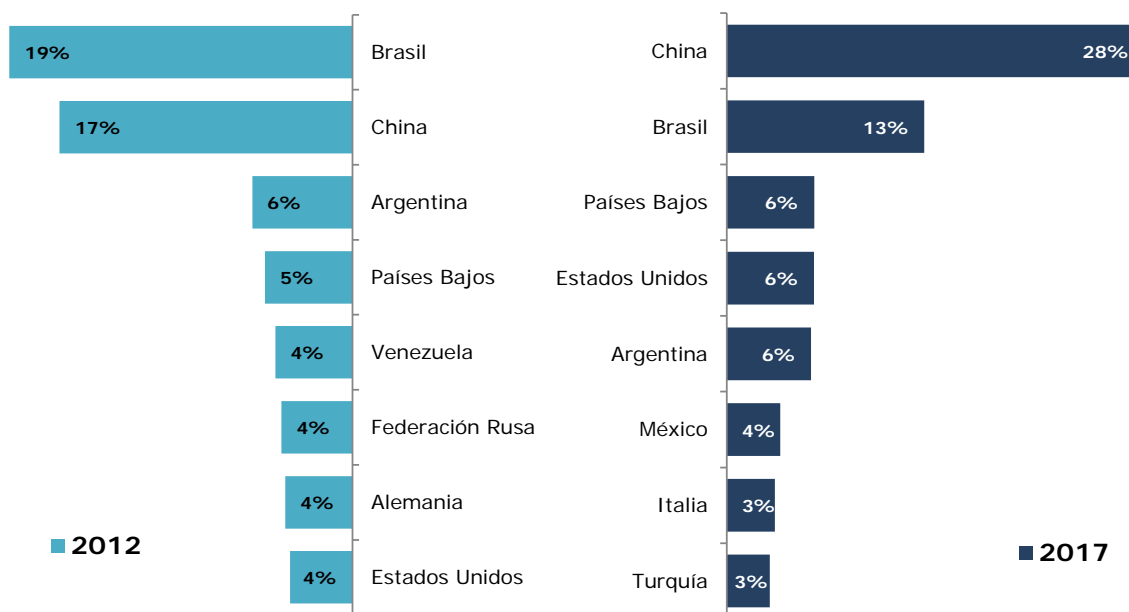
2.6. Por su parte, en el mercado de bienes las exportaciones se vieron impulsadas por la demanda externa, en particular por la de los productos agroindustriales, mientras que la desaceleración de las importaciones responde, entre otras cosas, a la depreciación del peso uruguayo. En 2017, se compraron mercancías por 8.607 millones de dólares EE.UU., en tanto se vendieron mercancías por 9.908 millones de dólares EE.UU.

2.7. Entre 2012-2017 se han exportado bienes a aproximadamente 200 países, destacándose la importancia de China en el período, el que se consolidó como el principal socio comercial de Uruguay.

Gráfico 2.3 Cambio en la matriz exportadora de Uruguay según destino, 2012 y 2017

Fuente: Elaborado por Uruguay XXI en base a DNA y Zonas Francas.

2.8. Como se observa en el gráfico anterior, las exportaciones hacia China en 2017 casi que se duplicaron respecto al 2012, mientras que las ventas hacia el MERCOSUR disminuyeron sensiblemente.

Gráfico 2.4 Principales destinos de exportación, 2012 y 2017

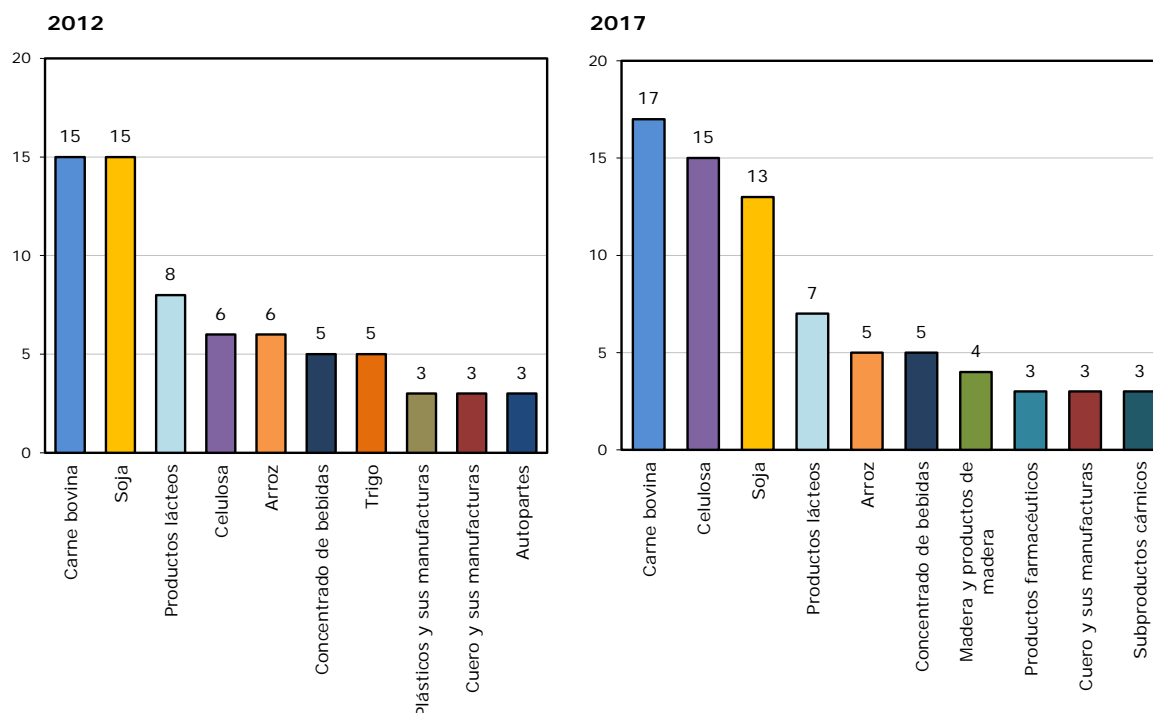
Fuente: Elaborado por Uruguay XXI en base a DNA y Zonas Francas.

2.9. Los Estados Unidos han aumentado su cuota de mercado en 2017 en comparación con 2012, el crecimiento de las exportaciones en dólares hacia dicho destino fue en promedio 9,6%.

2.10. Uruguay exporta principalmente productos de origen agroindustrial, que representan el 79% del valor total de bienes exportados el país en 2017. En ese año, las ventas agroindustriales rondaron los 7.176 millones de dólares EE.UU., destacándose las ventas de carne bovina, celulosa y soja. Este monto representó un 1,4% más medido en dólares en comparación con el año 2012.

Por su parte, las manufacturas han disminuido levemente su importancia en las ventas externas, pasando de representar el 22% en 2012 al 20% en 2017.

Gráfico 2.5 Principales productos exportados, 2012 y 2017



Fuente: Elaborado por Uruguay XXI en base a DNA y Zonas Francas.

2.11. En contraste, las manufacturas tienen una alta participación en las importaciones - representan más del 60% del total de importaciones en 2017. Se destacan las importaciones de vehículos, vestimenta y calzado, y plásticos. En tanto el petróleo y sus derivados redujeron su peso en el total de importaciones en más de un 50%, pasando de representar el 25% a un 11% en 2017. Esta reducción es causa de un cambio en la estructura de la demanda que permitió una mayor eficiencia en el uso del petróleo.

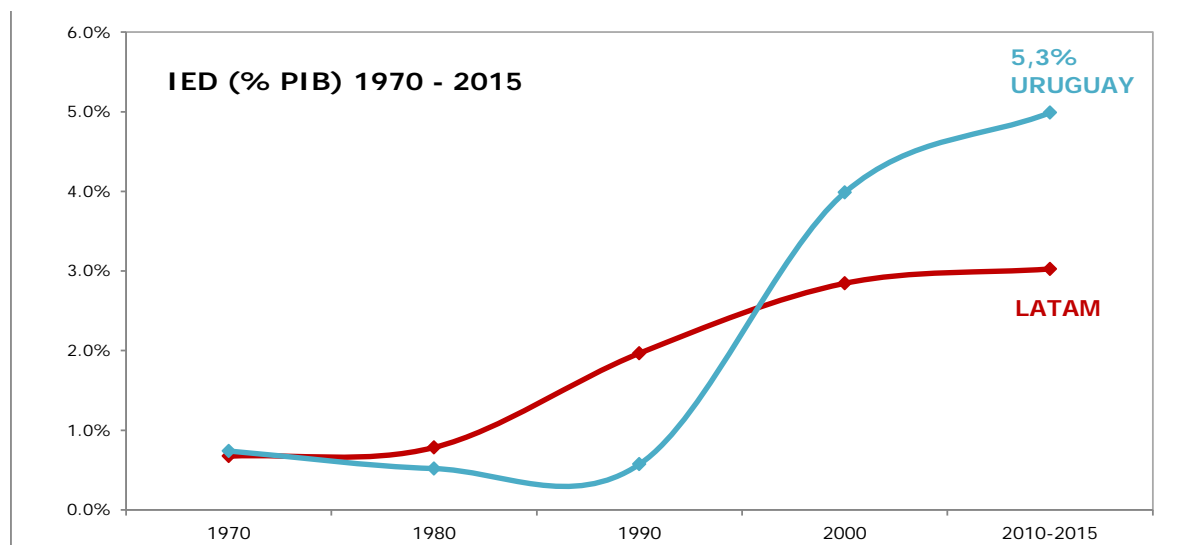
2.12. Los mercados de origen de las importaciones se han mantenido estables y relativamente concentrados en América y China. Los países del Mercosur son los mayores proveedores, aunque perdieron participación respecto a otros orígenes y representaron el 34% del total importado por Uruguay en 2017 en comparación con el 41% que representaban al inicio del período. La caída relativa en las importaciones desde Argentina y Brasil se debe al aumento de la importancia de China como proveedor de Uruguay. Las importaciones provenientes de China significaron en 2017 el 20% de las importaciones totales de Uruguay. Otros importantes proveedores de Uruguay son la Unión Europea (un 16% de las importaciones) y los Estados Unidos (un 11% de las importaciones).

2.13. Entre 2012-2017 la IED se desaceleró y, como consecuencia, su participación en el PIB fue negativa en un 0,2%; sin embargo, este ratio continúa situando a Uruguay entre los países de la región que recibe más IED en relación al tamaño de su economía. En 2016 la IED provino fundamentalmente de Argentina y Brasil, de Europa, los Estados Unidos y Panamá. Esta inversión es captada fundamentalmente por actividades inmobiliarias, información y comunicaciones y comercio.

2.14. Se espera que los flujos de IED que recibe Uruguay repunten en 2018 y 2019, reflejando que la inversión pública retomaría dinamismo y también la inversión privada, fundamentalmente la

inversión inmobiliaria -asociada al impulso regional- y al proyecto de la segunda planta de celulosa de la empresa finlandesa UPM.¹

Gráfico 2.6 Evolución de la IED en Uruguay



Fuente: Elaborado por Uruguay XXI en base a BCU y UNCTAD.

2.2 Política Comercial e Integración

2.15. La globalización del siglo XXI, producto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs), ha generado la consolidación de las llamadas Cadenas Globales de Valor (CGV) así como la deslocalización de tareas que hasta hace pocos años eran "no transables" internacionalmente -comercio de servicios no tradicionales. En la actualidad, el comercio exterior está compuesto más por una combinación de bienes-servicios-ideas² que cruzan las fronteras de los países varias veces antes de concretarse como producto final, movimiento que claramente está también asociado a una dinámica de inversiones tendientes a generar estas combinaciones de bienes-servicios-ideas. Ello deja atrás la clásica dinámica de bienes finales cruzando las fronteras aduaneras entre el país exportador y el importador.

2.16. Dada la nueva globalización, la política comercial, entendida como el sistema de instrumentos y medidas que determinan la inserción externa de una economía, se ha ampliado y complejizado en los últimos años. En la etapa actual de la globalización y del desarrollo tecnológico, los países que buscan mejorar su inserción internacional ya no negocian solamente, ni principalmente, meras preferencias (arancelarias) en bienes, debido a que tendría bajo impacto comercial. La política comercial ha dejado de ser un simple determinación de aranceles y apoyos a sectores y ha pasado a ser la coordinación y consolidación en materia de construcción de disciplinas competitivas y virtuosas que sustenten y fomenten el nexo virtuoso entre comercio de bienes-servicios-ideas e inversiones asociadas.

2.17. Las definiciones en materia de política comercial obviamente está subordinada a los objetivos y estrategias en materia de desarrollo económico. Una estrategia de crecimiento sostenido con equidad requiere la generación de condiciones para la expansión de la inversión productiva, que en el caso de una economía como la uruguaya supone una inserción exportadora a efectos de alcanzar la escala que permita una producción a la vez eficiente y competitiva. En este sentido, el objetivo prioritario en el plano externo en términos de inserción internacional es, el mejoramiento de las condiciones de acceso a mercados para los bienes-servicios uruguayos, y en el plano interno, la generación de una oferta exportable adecuada a las características y exigencias de la demanda externa.

¹ Extraído del Informe de IED 2017, Uruguay XXI.

² Baldwin (2016)

2.18. En consecuencia, Uruguay ha fijado como objetivo básico de su negociación externa el logro de condiciones de acceso a mercados crecientes, estables y predecibles en todos los ámbitos: regionales, multilaterales y bilaterales. En este sentido, la dimensión económico-comercial de los procesos de integración es la principal desde el punto de vista de la estrategia de crecimiento del país, y las distintas negociaciones en curso no son excluyentes, sino complementarias. La estrategia externa busca la inserción competitiva en las economías de la región y en el mundo simultáneamente, promoviendo la colocación de productos con ventajas comparativas estáticas, así como productos de mayor contenido tecnológico que exploten ventajas comparativas dinámicas. Por estas vías se procura también proveer a la producción nacional el abastecimiento competitivo de bienes de informática y telecomunicaciones, bienes de capital e insumos eficientes y a precios competitivos.

2.19. Uruguay es miembro fundador del MERCOSUR, hecho que en alguna medida condiciona la formulación de políticas comerciales específicas a las determinadas en el bloque. Conjuntamente con sus socios, Uruguay ha venido desarrollando todos los esfuerzos posibles con vistas a la profundización y perfeccionamiento de la unión aduanera, objetivo imprescindible para la constitución del mercado común propuesto en el Tratado de Asunción.

2.20. La prioridad que tiene el mercado externo en la estrategia de desarrollo de Uruguay está vinculada en la convicción acerca de la conveniencia de que a la unión aduanera se sume la práctica de un regionalismo abierto tan amplio como sea posible. En ese sentido, son de destacar los esfuerzos que no solo Uruguay, sino el Mercosur en su conjunto ha venido desarrollando con terceros, sea a nivel unilateral - con el consenso de los socios- sea a través de la estructura de negociación del bloque.

2.21. Dentro de las negociaciones en el marco del MERCOSUR, se destacan en el período la entrada en vigor del acuerdo con Egipto y la suscripción del Acuerdo MERCOSUR-Colombia.

2.22. La agenda externa del MERCOSUR es muy amplia, con procesos negociadores en distintas instancias con varios países o bloques, destacándose en particular la negociación del Acuerdo de Asociación Birregional de Libre Comercio con la Unión Europea, juzgado de gran relevancia por parte de Uruguay. También se encuentra en negociación un Tratado Comercial entre el MERCOSUR y los países integrantes del EFTA. Recientemente se han lanzado negociaciones para un Acuerdo Inclusivo y Progresista de Libre Comercio entre MERCOSUR y Canadá (el nombre que surge del Acuerdo es Acuerdo de Comercio Integral). Se espera que a lo largo de este año también se inicien negociaciones con Corea del Sur y Singapur. El MERCOSUR se encuentra realizando trabajos exploratorios con una gran cantidad de socios estratégicos.

2.23. Uruguay en este período se ha concentrado en negociar acuerdos de intercambio de información tributaria y también acuerdos para evitar la de doble imposición, en el entendido que estos acuerdos son de vital trascendencia para los servicios y pueden contribuir a la ampliación de la oferta exportable del país y a la localización de grandes empresas transnacionales con sus sedes centrales en el país.

2.24. En el ámbito multilateral, las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha constituyen un tema de sumo interés para Uruguay, siendo este uno de los principales mecanismos para promover los intereses comerciales ofensivos del país en materia agrícola, en búsqueda de las ganancias que se derivarán de los compromisos en materia de eliminación de subsidios y apoyos a la producción agrícola y además, de la reducción de los obstáculos técnicos al acceso a mercados.

2.25. A nivel multilateral un gran logro del período fue lo aprobado en la Conferencia Ministerial de Bali en diciembre del 2013. El texto del Protocolo en materia de Facilitación de Comercio se abrió oficialmente a la aceptación el 27 de noviembre de 2014, para que el mismo se insertase en el Acuerdo sobre la OMC. Luego de que dos tercios de los Miembros ratificaron y notificaron a la OMC su aceptación, el Acuerdo entró en vigor el 22 de febrero del 2017.

2.26. 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. En Uruguay fue incorporado por la Ley 19.414 del 30 de junio del 2016.

2.27. Cumpliendo con los compromisos asumidos en el artículo 23 del Acuerdo de Bali, en Uruguay se creó el Comité Interministerial de Facilitación del Comercio cuyo cometido es la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo. El mismo fue establecido por el Decreto N° 252/15, de fecha 23 de septiembre de 2015 y modificado por Decreto N° 156/2017 de fecha 12 de junio de 2017.

2.28. Por otra parte, se suscribió en 2010 un nuevo Protocolo entre países miembros del Sistema General de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo de la UNCTAD (SGPC), que busca potenciar el comercio entre países en desarrollo, a partir del otorgamiento de preferencias arancelarias en una lista relevante de productos. Asimismo, Uruguay es miembro fundador del Grupo de Cairns, junto a Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Pakistán, Paraguay, Perú y Sudáfrica, e integra el G20 agrícola junto con los otros miembros del MERCOSUR.

2.3 Políticas Relacionadas

2.29. El comercio de bienes-servicios-ideas del siglo XXI implica el desarrollo democrático de las TIC, adaptar normativa de comercio exterior a este nuevo contexto y facilitar la incorporación de estas nuevas tecnologías en los procesos de comercio exterior. Es por esto que a continuación se detallan las iniciativas realizadas en materia de gobierno electrónico, nuevo código aduanero de la República Oriental del Uruguay y la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

2.3.1 Gobierno Electrónico

2.30. AGESIC es un organismo que depende de la Presidencia de la República y tiene autonomía técnica. Es una institución creada para liderar los temas vinculados al gobierno digital y la sociedad de la información y conocimiento en Uruguay. Entre sus objetivos estratégicos se destacan: promover el más amplio acceso de las personas a todas las TIC; promover la adquisición de capacidades y conocimientos en base al mejor uso de las TIC con el objetivo de lograr una mayor integración social y una mejor preparación de los jóvenes para el futuro; a través del uso de las TIC simplificar trámites y procesos, trabajar en temas vinculados al Gobierno Electrónico; dictar y proponer políticas, normas y estándares informáticos en el Estado y fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente en materia informática y potenciar la sinergia entre Estado y empresas, entre otras cosas.

2.31. En los últimos diez años Uruguay ha recorrido un camino estratégico en materia de transformación digital, donde el Gobierno junto al trabajo de AGESIC, asentó los pilares fundamentales para seguir avanzando en este sentido: un marco normativo integral que guía y proporciona las bases para la regulación de la transformación digital; una institucionalidad consolidada con organismos gubernamentales y organizaciones con roles definidos en un esquema colaborativo; y una infraestructura tecnológica disponible para atender una alta demanda y con la seguridad requerida para resguardar los datos del Gobierno y los ciudadanos.

2.32. En este marco, se han implementado estrategias de gobierno electrónico, mediante el desarrollo de nuevos trámites y servicios en línea habiéndose adoptado soluciones transversales para todos organismos del Estado, de manera tal de estandarizar los procesos y la calidad de la atención al ciudadano. Algunos ejemplos de ellos con los servicios de: Notificaciones y Comunicaciones Electrónicas, Expediente Electrónico, El Sistema Integrado de Gestión Administrativa, los Fondos Concursables, el Modelo de Madurez y los planes directores de gobierno electrónico.

2.33. Uruguay se encuentra en una situación socio-demográfica similar a la de los países desarrollados pero cuenta con una economía de un tamaño y peso mucho menor, dentro de un sistema global y altamente competitivo. Ante esta situación, para mantener o incrementar el crecimiento económico mejorando a la vez el bienestar de la población, es esencial utilizar con inteligencia las nuevas herramientas tecnológicas para mejorar la calidad de la educación, los servicios gubernamentales y el desarrollo productivo. En 2016, el Gobierno de Uruguay aprobó la Agenda Uruguay Digital 2020³ bajo la consigna "Transformación con equidad", con la cual se

³ Consultada en: <https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/6122/1/agenda-uruguay-digital---enero-final.pdf>.

propone avanzar en la transformación digital del país de forma inclusiva y sustentable, con el uso inteligente de las tecnologías.

2.34. El Plan de Gobierno Digital 2020⁴ se enmarca dentro de la Política Digital Uruguay que articula, acompaña e incentiva los planes digitales de otros organismos gubernamentales. Recoge los diferentes objetivos e iniciativas prioritarias para avanzar de forma integral en la transformación digital del gobierno uruguayo de cara al futuro. Su objetivo es crear valor público mediante servicios que satisfagan las necesidades, expectativas y preferencias de los ciudadanos de forma equitativa, eficiente, transparente e innovadora.⁵

2.35. El país tiene una amplia cobertura de infraestructura de telecomunicaciones, ampliando la conexión de fibra óptica a los hogares, y ofreciendo planes de Internet gratuitos para la población, con las tarifas de conexión son las más bajas de la región y a las velocidades más altas. Por otra parte, todos los niños de la educación pública tienen su propia computadora con Internet que comparten con sus familias, la población cuenta con competencias básicas de alfabetización digital, al tiempo que se han llevado adelante iniciativas en otras áreas como la implementación al 100% de la trazabilidad bovina individual, los avances en gobierno digital o el diseño de la historia clínica electrónica nacional. Estas acciones han tenido un efecto significativo en la corrección de disparidades, reduciendo brechas de acceso entre la población de mayores y menores ingresos, y democratizando los servicios, constituyéndose el desarrollo digital en un sello característico de Uruguay dentro y fuera de fronteras.

2.36. Con el objetivo de tener un Estado que proponga acciones innovadoras y que realice un buen uso de las TIC, donde optimizar, consolidar y compartir, sean pilares fundamentales, el gobierno ha desarrollado una plataforma de interoperabilidad y una Red de Alta Velocidad (REDuy) de la que pueden hacer uso los organismos de la Administración Pública, se establecieron estándares de buenas prácticas en TI, infraestructura de datos espaciales de Uruguay (IDEuy), consolidación de TI y servicios en la nube del Estado.

2.37. Existe en Uruguay la infraestructura y el marco regulatorio habilitante necesario para que la ciudadanía tenga seguridad y confianza en el uso de las TIC. Para ello, AGESIC desarrolló el Centro Nacional de Respuestas a Incidentes en Seguridad Informática (CERTuy), infraestructura nacional en certificación electrónica, identidad electrónica⁶, al mismo tiempo que se elaboraron leyes sobre seguridad de la información, privacidad y protección de datos personales.⁷

2.3.2 Reforma aduanera

2.38. La reforma de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) formó parte de la estrategia de inserción internacional y de mejora de las condiciones para una mayor competitividad de las producciones de bienes. Dadas las estrategias de comercio exterior que apuntaba el Uruguay era necesario implementar un sistema de gestión aduanera facilitadora del comercio exterior basada en la adecuación de las tendencias del comercio internacional actuales en materia de acuerdos comerciales, seguridad, riesgos de las cargas, condiciones sanitarias, ambientales y la logística que sustenta el comercio de bienes.

2.39. En el año 2010, se comenzaron a formular las líneas estratégicas para la modernización de la aduana. Estas líneas fueron:

- Mejorar los procesos y procedimientos;
- Actualizar la normativa institucional y organizativa;
- Mejorar los recursos humanos y materiales;

⁴ Consultado en: https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/6539/1/plan_de_gobierno_digital.pdf.

⁵ Las iniciativas prioritarias se encuentran disponibles en <https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/6670/1/agesic/iniciativas-prioritarias.html?padre=3712&idPadre=3712>.

⁶ Consultada en: <https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/311/1/agesic/ley-n%C2%B0-18600-de-21-de-setiembre-de-2009.html>.

⁷ Consultadas en: <https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/46/1/agesic/proteccion-de-datos-personales.html?padre=42&idPadre=42>.

- Mejorar la infraestructura y equipamiento.

2.40. En este primer proceso de planificación, la DNA ha implementado un Sistema de Gestión por Resultados integral diseñado a partir de los desarrollos conceptuales más aceptados y con una muy fuerte adaptación a la realidad aduanera y del país.

2.41. Las iniciativas estratégicas que nacieron de este plan, fueron definidas con el fin de lograr los objetivos trazados, que apuntaron a tener controles más inteligentes y acciones que faciliten el ingreso y salida de mercadería al Uruguay. Algunas de estas iniciativas fueron:

- Documento Único Aduanero Digital (DUA);
- Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE);
- Programa Operador Económico Calificado (OEC);
- Sistema Integrado de Inteligencia Aduanera (SIIA);
- Precinto Electrónico para el tránsito seguro;
- Automatización de los controles aduaneros en el puerto.

2.42. Estos proyectos, se encuentran implementados en un 100% y con resultados de gran impacto en el control y facilitación. Entre estos resultados tenemos:

- Aduana sin papeles, 99% de los trámites digitalizados;
- Según estimaciones del Banco Mundial, el uso del DUA digital, representa un ahorro de US\$10 millones al año para el comercio exterior del Uruguay;
- Interconexión de 15 organismos de gobierno que intervienen en los procesos de comercio exterior, gestionados desde la plataforma VUCE, lo que significa 60 procesos virtualizados;
- 48 empresas certificadas OEC, las cuales obtienen reducción de tiempos de inspección, prioridad durante el despacho, carriles preferenciales y atención personalizadas.

2.43. El sistema integrado de inteligencia aduanera es un sistema de análisis de información de comercio exterior con modelos econométricos que nos permite controlar menos, pero mejor. Este sistema define reglas de riesgo, que luego son aplicadas a las operaciones de comercio exterior y los resultados de éstas retroalimentan al mismo sistema.

2.44. El precinto electrónico contribuyó a que el Uruguay sea considerado como el único país de América con control 100% de sus tránsitos.

2.45. Como medida de acortar la brecha de normativa institucional y organizacional, se aprobó el Nuevo Código Aduanero Nacional (CAROU). Dicho código ajusta la legislación aduanera del país al Código Aduanero Mercosur (CAM), introduciendo así mismo disposiciones tendientes a actualizar las normas vigentes a la realidad actual. El código trae consigo 4 aspectos que potencia el espíritu facilitador que la DNA busca:

- Consultas Vinculantes: se establece la posibilidad de formular consultas ante la DNA sobre la aplicación de la legislación aduanera a un caso determinado. Con respecto al consultante la DNA está obligada a aplicar el criterio sustentado en la resolución;
- OEC: se crea e institucionaliza la figura del Operador Económico Certificado. Artículo 40 del CAROU;
- Depósitos logísticos: habilita a la Aduana a hacer controles de mercadería dentro de los depósitos. Pasan a ser recintos aduaneros;

- Zonas Francas: forman parte del territorio aduanero y la DNA podrá efectuar controles selectivos.

2.46. Sumado a lo anterior, se ha elaborado una nueva metodología para la gestión de procesos, producto de esto, se logró alcanzar la Certificación de Sistema Gestión de Calidad ISO 9001 – 2008 para el proceso de Auditoria Aduanera de la División de Fiscalización quien fue la división pionera en utilizar esta metodología. En estos momentos todas las gerencias han tomado el camino de gestionarse basados en procesos.

2.47. El transitar por el proceso de modernización aduanera ha formado dentro de la DNA un equipo de expertos en mejores prácticas para el control inteligente, simplificación de procedimientos aduaneros y metodologías de gerenciamiento basados en el cumplimiento de metas y objetivos. Esto ha permitido ubicar a la Dirección Nacional de Aduanas del Uruguay como referente en modernización de la gestión aduanera para otras aduanas de la región y el mundo.

2.3.3 Nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay (CAROU)

2.48. El Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay -Ley N° 19.276- de fecha 19 de septiembre de 2014 (CAROU), surgió como una necesidad de sistematizar la normativa que se encontraba dispersa y a la vez de adaptar la normativa aduanera a efectos de que se convirtiera en un instrumento consistente con las nuevas modalidades y requerimientos del comercio internacional del siglo XXI. Como punto de partida se tomó como insumo al Código Aduanero del Mercosur (CAM), cuerpo normativo alineado con las más modernas normativas de nivel multilateral así como de otros bloques económicos, tales como; el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto), el marco normativo de la Organización Mundial de Aduanas para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (2005), el Código Aduanero Europeo, y el Código Aduanero Centroamericano. De modo que estos instrumentos jurídicos operaron como marco rector y generaron los principios y directrices que informan el CAROU.

2.49. Sobre esta base, se incorporaron al ordenamiento jurídico interno institutos de vanguardia a nivel de Derecho internacional aduanero consistentes con los objetivos internos en materia de modernización de la gestión del comercio exterior, destacándose entre otros; la introducción de la figura del operador económico calificado; la utilización de mecanismos de selectividad basados en análisis de riesgo para el ejercicio de la función de control aduanero, la utilización preferente de sistemas informáticos y medios de transmisión electrónica de datos en el registro de las operaciones aduaneras y para el intercambio de información con los particulares, el reconocimiento de la firma digital certificada o firma electrónica segura, la incorporación de un sistema de consultas previas vinculantes sobre la aplicación de la legislación aduanera a situaciones concretas.

2.50. Desde un abordaje desde las disposiciones específicas del CAROU que evidencien esta modernización encontramos por ejemplo en materia de ámbito de aplicación y definición de territorio aduanero la alineación con el Convenio de Kyoto que establece la coincidencia entre el territorio político y el territorio aduanero, superando el concepto anterior que consagraba la existencia de exclaves y enclaves aduaneros.

2.51. En este mismo orden, el CAROU organiza el territorio en tres tipos de zonas aduaneras; zona primaria, zona secundaria y zonas de vigilancia aduanera especial, estableciendo de este modo potestades de control de la Dirección Nacional de Aduanas alineadas con las necesidades de eficiencia y facilitación del comercio.

2.52. Del mismo modo, se incorpora la figura del operador económico calificado, bajo el cual los sujetos que son aprobados y calificados como tales acceden a ciertos beneficios como procedimientos aduaneros simplificados, a partir de su desempeño en el cumplimiento de la normativa. Este instrumento se tomó del marco normativo de la OMA para asegurar y facilitar el comercio global. En ese orden, la calificación especial puede otorgarse a fabricantes, importadores, exportadores, despachantes, transportistas, intermediarios, administradores de puertos o aeropuertos, operadores de transportes integrados, explotadores de depósitos, entre otros, en función de sus buenos antecedentes en el cumplimiento de la normativa aduanera, un compromiso demostrado con la seguridad de la cadena logística y un sistema satisfactorio para la gestión de

sus registros comerciales. El referido instrumento refuerza su potencial cuando se verifica el reconocimiento mutuo entre aduanas, lo que permite generar beneficios recíprocos a los operadores de los países involucrados.

2.53. En materia de documentos exigidos para las distintas operaciones aduaneras, el CAROU flexibiliza los criterios para adaptarse a la dinámica del comercio internacional sin necesidad de modificar la ley, habilitando a la DNA a exigir ciertos documentos u otros pero de efecto equivalente. También se prioriza la utilización de los sistemas informáticos y los medios de transmisión electrónica de datos, en el registro de las operaciones aduaneras se prevé que la declaración sea presentada por medios electrónicos, que la documentación complementaria también pueda ser presentada por esa vía y que el examen preliminar emitido por la DNA se realice preferentemente con sistemas informáticos. En este sentido también se incorpora que la documentación complementaria exigida debe limitarse solamente a la necesaria para la aplicación de la legislación aduanera, consolidando así su rol facilitador del comercio.

2.54. También se incorpora la posibilidad de despacho aduanero simplificado en razón de la calidad del declarante, las características de la mercadería o las circunstancias de la operación.

2.55. En materia de control aduanero el CAROU prevé técnicas modernas de control inteligente, a través de mecanismos selectivos basados en análisis de riesgo y aplicados mediante sistemas aleatorios, también incorpora la posibilidad de que la DNA verifique el control de la mercadería después del libramiento.

2.3.4 Ventanilla Única de Comercio Exterior

2.56. La Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) es un mecanismo de facilitación del comercio exterior que permite optimizar y unificar, a través de medios electrónicos, la información y documentación en un solo punto de entrada para cumplir con todos los trámites de importación, exportación y tránsito.

2.57. En Uruguay el proyecto se inicia en 2011 y la plataforma entra en funcionamiento en el 2013, año en el cual se hace disponible el primer trámite electrónico a través de la plataforma. A partir de la promulgación de la Ley de Rendición de Cuentas N° 19.149 del 11/11/2013, se crea formalmente la Ventanilla Única de Comercio Exterior, previendo que funcionará con autonomía técnica en el Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones – Uruguay XXI incorporando entre sus competencias la implementación de la VUCE .

2.58. El proyecto se concibe no sólo con el objetivo de implementar una plataforma electrónica de facilitación, sino para oficiar como articulador entre los distintos actores vinculados, velando por la colaboración y la optimización de los procesos de negocio. En este sentido, VUCE ha firmado 19 Acuerdos Cooperación Interinstitucional con actores públicos y privados; y ha logrado integrar a la plataforma 18 de las 25 Agencias del Estado Uruguayo que participan del control de las operaciones de comercio exterior.

2.59. La dinámica de trabajo de VUCE propone un enfoque colaborativo, donde se refuerzan los pilares de enfoque al cliente, procesos transversales y mejora continua. Previo a la implementación de cada nuevo trámite se integran todos los actores para entender las necesidades y expectativas de los distintos clientes del proceso, alineando las mismas para la consecución de procedimientos de comercio exterior más eficientes, mediante la racionalización, armonización y simplificación de los trámites.

2.60. Desde ese momento, la plataforma y el proyecto en general han ido creciendo en términos de usuarios, cobertura de trámites y servicios ofrecidos a la comunidad de comercio exterior. A diciembre de 2017, VUCE alcanzó 114 trámites disponibles correspondientes al 71% del universo de trámites a implementar y que representan el 43% del volumen de operaciones aduaneras con requisitos documentales.

2.61. El número de usuarios ha crecido de forma exponencial en los últimos años, poniendo a prueba no sólo la plataforma sino la estructura de servicios: personal de atención, sistema de llamados, entre otros. Se han realizado (y se continúan realizando) múltiples iniciativas para monitorear el servicio brindado y mejorar la calidad del mismo, con el objetivo de generar mayor

satisfacción en los clientes. En la actualidad ya son más de 17.000 los usuarios de la plataforma, dentro de los que se encuentran principalmente: Despachantes de Aduanas, importadores, exportadores, particulares, funcionarios de Organismos del Estado.

2.62. Otro elemento que demuestra el crecimiento de la plataforma es el volumen de los trámites realizados por los usuarios en VUCE. Este indicador es monitoreado para entender cuáles son los trámites más populares y a partir de esto, priorizar esfuerzos de mejora. A diciembre de 2017, se emitieron más de 425.000 documentos a través de la plataforma: licencias, permisos, certificados y otros documentos que son utilizados posteriormente en las operaciones aduaneras.

2.63. La incorporación de los trámites y el aumento de registro de usuarios, generó una mayor demanda de capacitaciones para los usuarios. En este sentido VUCE ha logrado capacitar más de 5.300 usuarios (públicos y privados) y continúa reforzando su programa de capacitaciones y cursos, donde no sólo se tratan los temas del uso del sistema, sino que se incluyen aspectos vinculados a facilitación del comercio, reingeniería de procesos, digitalización de trámites, firma electrónica, y otros temas de interés vinculados a la iniciativa.

2.64. Más allá de la complejidad que reviste medir el impacto de una iniciativa como VUCE, se ha trabajado en la construcción de un conjunto de indicadores de impacto que se construyen sobre tres dimensiones: el impacto para el sector privado, el impacto para el sector público y el impacto en el medio ambiente.

2.65. En la gestión de los documentos que se pueden tramitar por VUCE, existen múltiples beneficios, algunos con mayor facilidad para la medición que otros. Desde el inicio de VUCE a la fecha, se han generado ahorros para el sector privado por más de 6,5 millones de dólares EE.UU. considerando únicamente la reducción de traslados, las horas hombre invertidas en la tramitación y las esperas innecesarias. Esto representa aproximadamente 22 dólares EE.UU. (dólares americanos) de ahorro promedio por cada trámite gestionado en VUCE y más de 400.000 horas hombre eliminadas en tareas de escaso valor.

2.66. Para medir los aspectos más cualitativos de la iniciativa, se realiza una encuesta de satisfacción de usuarios, evaluando la calidad del servicio brindado por VUCE y el impacto en las operaciones. En la última encuesta de satisfacción (diciembre 2017), el 90% de los usuarios identifica mejoras en los procesos que han sido integrados a VUCE; el 88% reconoce que la plataforma es buena o muy buena y el 93% destaca que el servicio brindado por VUCE es bueno o muy bueno.

2.67. En 2016 comenzó a realizarse la medición del impacto en el sector público intentando considerar las horas que un trámite permanece en poder del funcionario mientras es revisado. Si bien no todas las horas en las que el trámite permanece en el organismo el funcionario se encuentra trabajando sobre el mismo, es una medida que permite no sólo identificar la mejora en la eficiencia para el sector público, sino la reducción en las esperas para el sector privado. Si bien este indicador, no permite medir el impacto de integrar un trámite en VUCE, si permite conocer el impacto de las mejoras a partir de las actividades de rediseño que se realizan una vez que los trámites se encuentran automatizados en la plataforma. En 2016, el promedio de respuesta de los trámites en VUCE era de 30,6 horas, el cual se redujo a 24,5 en 2017 (20% menos) gracias a las iniciativas de mejora en las que trabaja VUCE junto con los distintos Organismos para los trámites integrados al sistema.

2.68. Uno de los impactos que tiene una iniciativa como VUCE, es la reducción del uso de papeles, generando importantes beneficios para el medio ambiente. Para esta medición, se consideran los principales insumos en el proceso productivo del papel (árboles, agua y energía). Desde la puesta en funcionamiento de la plataforma se eliminaron más de 14 millones de hojas de papel, los que representan más de 1.700 árboles salvados y más de 4 millones de litros de agua ahorrados.

2.69. Es necesario visualizar la iniciativa VUCE como un proceso, donde se generan resultados sobre los logros alcanzados y a partir de las demandas que surjan de los distintos actores de la comunidad de comercio exterior. Lo que es importante destacar es el enfoque que se promueve en términos de colaboración y articulación, que permitirá construir una herramienta de facilitación alineada a las expectativas y necesidades de los distintos actores involucrados.

2.3.5 Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMEs)

2.70. Mediante la Ley N° 16.201, Uruguay declaró de interés nacional la promoción, desarrollo y tecnificación de las micro, pequeñas y medianas empresas con el objetivo de propender a su descentralización geográfica, al aumento de la productividad de sus recursos y a la generación de empleos en todo el territorio.

2.71. En Uruguay, la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) se da a través de programas e instrumentos eficaces, eficientes y transparentes por medio de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE).

2.72. En este sentido, se busca que las mipymes cuenten con variados instrumentos de acuerdo con las diferentes fases y necesidades del proceso emprendedor.

2.73. Con la finalidad de mejorar la productividad de las mipymes en la cadena de valor y contribuir al desarrollo de la productividad sectorial, apoyando la mejora en el entorno de negocios, acceso a la información y calidad de los procesos, la ANDE trazo varios programas, a continuación se presentan algunos de ellos.

- Programa de Desarrollo a Proveedores busca contribuir al desarrollo de mipymes competitivas, fortaleciendo su participación en las cadenas de valor nacionales;
- Programa de Bienes Públicos está dirigido a apoyar proyectos que buscan el desarrollo de bienes públicos sectoriales con el fin de abordar fallas de mercado, coordinación y/o información, para así generar condiciones para el aumento de la productividad y competitividad sectorial.

2.74. Por su parte, con el objetivo de reducir las asimetrías territoriales de las empresas del interior, la ANDE trabaja en la creación de los Centros de Competitividad Empresarial, un espacio en donde las mipymes y los emprendedores de un territorio determinado podrán acceder a una oferta de apoyo integral para su crecimiento y desarrollo.

2.4 Uruguay y la OMC

2.75. Uruguay posee un fuerte compromiso con el multilateralismo en general y con el correspondiente al comercio en particular. En efecto, nuestro país se encuentra entre los primeros firmantes de la Carta de San Francisco, y entre los signatarios de la carta de La Habana; y adhirió al GATT tempranamente, en 1953. Asimismo, ha participado de modo activo en todas las Rondas de negociaciones ocupando papeles importantes en diversos comités.

2.76. El multilateralismo ha sido y será defendido por el país como forma de asegurar los derechos de las naciones menos desarrolladas frente al concierto internacional. En cuanto a la liberalización del comercio, Uruguay sostiene que esa práctica mutuamente beneficiosa contribuye al desarrollo y bienestar de los pueblos. En atención a ello, Uruguay tuvo desde siempre una prédica manifiesta de incluir la agricultura en la agenda de negociaciones multilaterales. Debe recordarse que la Ronda que lleva su nombre incluyó precisamente las negociaciones agrícolas en la agenda de la Ronda Uruguay, que concluyó con la aprobación, por primera vez, de disciplinas en esta materia de alta sensibilidad para el país así como la creación del Sistema de Solución de Diferencias, de importancia vital para todos los países, en especial aquellos en vías de desarrollo, como salvaguarda de las reglas del sistema comercial multilateral. En este sentido se recuerda la condición de fundador del Grupo de Cairns de países exportadores agrícolas, que fuera decisivo a la hora de lograr el cierre de la Ronda Uruguay.

2.77. Los acuerdos alcanzados durante la Ronda Uruguay, si bien han sido calificados como insuficientes para lograr una efectiva apertura del mundo al comercio agrícola, constituyeron, para Uruguay un avance claro en el objetivo de dotar al comercio agrícola de reglas sometidas a aceptación mundial y control multilateral. No obstante, el trabajo que resta por hacer en esta área es significativo y de gran relevancia para los intereses del país.

2.78. El histórico compromiso de Uruguay con el sistema multilateral, reforzado por la firme convicción de que es el mejor camino para abordar las negociaciones agrícolas -tanto en materia

de acceso como de apoyos gubernamentales- ha derivado en una participación proactiva dentro de la OMC con miras a la conclusión de la Ronda de Doha o de acuerdos plurilaterales.

2.79. En un contexto internacional donde el sistema multilateral de comercial de comercio se encuentra interpelado, Uruguay considera crucial revitalizar el rol de la OMC en el comercio mundial y concluir la Ronda de Doha a la mayor brevedad. Esto es trascendente para todos y en particular para un país como Uruguay que por su limitado mercado interno, depende de su comercio exterior para su crecimiento y desarrollo.

2.80. El ámbito multilateral es claramente el ámbito propicio para tratar los nuevos temas del comercio mundial del nuevo siglo, como ser el comercio electrónico.

3 CONCLUSIONES

3.1. Desde el examen anterior Uruguay continuó consolidando un conjunto de reformas que sientan las bases para el desarrollo económico, superando vulnerabilidades en el plano productivo, social, financiero y fiscal. Estas reformas promovieron el crecimiento económico favoreciendo la inversión productiva. Como consecuencia aumentó el producto, el empleo, el comercio exterior y disminuyó la pobreza y la indigencia. El país se encuentra en a una fase de ininterrumpido crecimiento desde hace 15 años con una caída significativa de la pobreza y mejora en la distribución del ingreso que no tiene precedentes al menos desde que se llevan registros estadísticos. Como fue explicado en este informe, los ejes centrales de las políticas impulsadas en este período por el gobierno fueron mantener la estabilidad macroeconómica, así como también en materia de comercio exterior se buscó mejorar el marco normativo, apuntalar el gobierno electrónico, la ventanilla única de comercio exterior y ajustar el marco normativo para promover la participación del sector privado en el financiamiento de las obras de infraestructura requeridas como sustento para el desarrollo. Estas reformas colocaron al país en mejores condiciones para facilitar y promover el comercio exterior. La prioridad actual es emprender reformas de largo aliento en materia de educación, vivienda y seguridad. No obstante, la inserción externa sigue siendo un aspecto central de la estrategia de desarrollo. La administración no pierde de vista los compromisos internacionales asumidos por el país, tanto a nivel multilateral como a un nivel bilateral o regional. La política comercial forma parte de este esfuerzo de mejora y adecuación a los objetivos nacionales y a los compromisos internacionales antedichos.

3.2. Uruguay mantiene su compromiso con el multilateralismo. La promoción del libre comercio y el respeto de las reglas resulta esencial en el entorno actual en el que se intenta cuestionar las reglas del sistema de comercio internacional que han permitido apreciar desde su creación los beneficios de un comercio basado en reglas. Los esfuerzos desplegados a nivel de la Organización Mundial del Comercio y sobre todo en relación a la actual Ronda Doha del Desarrollo son resultado de esta visión. Al mismo tiempo, apuesta a profundizar su agenda externa, consolidando así su vocación de regionalismo abierto; buscando en todos los escenarios posibles utilizar el instrumento de la política comercial para el desarrollo económico y el bienestar de su población.

3.3. En materia de orientación futura de la política comercial, Uruguay continuará su proceso de inserción al mundo de acuerdo a las reglas pactadas, profundizando la inserción en el ámbito multilateral y en el plano regional y birregional, así como procurando el avance acelerado en los acuerdos de relacionamiento preferencial y en su agenda interna para aumentar la eficiencia y competitividad de sus sectores productivos y facilitar el comercio.
