

Facilitación y Desarrollo del Comercio Exterior: hacia una eficiente sinergia
entre el sector público y el privado

7 y 8 de agosto de 2012

Ministro de Economía y Finanzas, Ec. Fernando Lorenzo

Buenos Días

Quisiera comenzar felicitando y saludando a quienes han trabajado para que este taller pudiera llevarse adelante, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios con la colaboración de CAF. Saludar la iniciativa que han tenido de tratar de extender el análisis de un conjunto de elementos que contribuya a algo que se ha insinuado en el título de este taller y que yo quisiera empezar destacando.

El título refiere al comercio exterior y usa dos conceptos: facilitación y desarrollo, directamente vinculados al comercio exterior. Se acierta en elegir estos dos términos como aspectos cruciales, que hacen a la facilitación y a la capacidad de aporte del comercio exterior de nuestro país, al futuro del país.

Probablemente nunca en el pasado hayamos estado tan expuestos a que la continuidad del proceso de desarrollo y la mejora del desarrollo del país, tenga que ver cada vez más con lo que ocurra con el comercio exterior.

Esto debería ser una línea de continuidad que nunca se debió ver afectada, muchos pensarán. Lo cierto es que durante muchos años el vínculo entre desarrollo y comercio exterior estuvo mucho más en debate, mucho más entredicho de lo que se encuentra hoy para nuestro país. Es impensable en una economía abierta, que apuesta abiertamente a la competencia como es la uruguaya, no dependa del futuro, de cualquier mejora, cualquier aproximación hacia mayores niveles de desarrollo va a tener que ver, necesariamente con lo que ocurra en el comercio exterior.

Sin lugar a dudas que dentro de los aspectos con más capacidad de influir sobre el desarrollo del comercio exterior y por tanto sobre el desarrollo nacional están los temas vinculados a la facilitación del comercio.

Permítanme hacer un par de referencias históricas para ubicarnos correctamente en que consiste la actualidad del debate y los por qué de la actualidad del debate sobre la contribución que pueda hacer la facilitación del comercio, al desarrollo del comercio exterior y por ende al desarrollo nacional. Vamos a situarnos a finales del siglo XX, principios del siglo XXI. Podríamos decir que la agenda del desarrollo del comercio exterior estaba directamente vinculada a un proceso que estaba concluyendo, apenas estaba concluyendo, que era la de ajuste de los niveles de protección arancelarias a lo que eran los nuevos estándares.

Si lo hacemos sin fijar una fecha precisa, si lo situamos a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, Uruguay finaliza el tránsito sobre una época en la cual

se consolidan los niveles de protección arancelaria que son esencialmente los actuales.

No ha habido desde esas fechas hasta el presente cambios significativos en lo que se refiere al esfuerzo que en décadas anteriores había realizado en ajustar los niveles de protección arancelaria a lo que es este nuevo régimen, mucho más apto para propiciar una asignación de recursos más eficiente y con más posibilidades de vincular los temas de desarrollo con los temas de comercio exterior.

Sin lugar a dudas, si no tuviéramos como plataforma inicial una situación arancelaria que permite que el comercio exterior se transforme en una polea importante de desarrollo, difícilmente nos podríamos plantear como tema relevante lo que refiere a la facilitación del comercio.

Digámoslo así: la importancia que da, la agenda de facilitación del comercio es directamente proporcional a que otras áreas de la agenda de política económica y de política exterior, han hecho un trabajo significativo que hacen, que buscando en esos adicionales significativos por otra vía, sea mucho menos fructífero, que lo que sería si se jerarquiza en un nivel superior, los temas de facilitación del comercio.

Es bueno poner históricamente por qué. Es razonable pensar que la contribución que pueda hacer la facilitación del comercio hoy al desarrollo del comercio exterior y por tanto al desarrollo nacional adquiere mucha más significación que en épocas pretéritas. Porque lo que quiero decir es que la facilitación del comercio no aparece recientemente. Es un problema tradicional que tiene que ver con la fluidez y la forma en que se conectan los negocios de una economía, con los negocios de otra economía y con la forma que quienes quieren ser parte de esos negocios, encuentran herramientas, obstáculos o dificultades para poder llevar adelante esos negocios.

La agenda de facilitación del comercio no es nueva. Es una agenda absolutamente tradicional. Lo que pasa es que cuando uno recorre una historia de elevados niveles de protección y procesos de ajuste de esos niveles de protección a la baja, suele jerarquizarse la agenda vinculada a esos procesos de liberalización como aquellas que tienen más capacidad de aportar a una mejor asignación de recursos, una más eficiente asignación de recursos y por tanto contribuir al desarrollo nacional.

Cuando cambia el balance, porque una agenda avanza lo suficiente, como para decir los avances subsiguientes en esta materia ya no tienen esa capacidad de hacer aportes marginales, surgen otras dimensiones de la agenda de actividades, de iniciativas que son capaces de promover el comercio, desarrollar el comercio y por tanto impactar decididamente sobre el desarrollo nacional.

Quiero asignarle cierta paternidad en la existencia del término de facilitación del comercio en nuestro país, a lo que fue la iniciativa que hoy, yo creo que esta

marcando el rumbo en materia de trabajar por la facilitación del comercio, que es el Proceso de Modernización en la Dirección Nacional de Aduanas.

Laboriosamente, en el período final, en la segunda mitad del período pasado del gobierno e intensamente en esta administración, el Proceso de Modernización de la Aduana y la tramitación aduanera, ha puesto énfasis y ha cultivado el concepto de que la facilitación del comercio tiene que transformarse en un mandato esencial de quien rige aspectos medulares de la tramitación del comercio exterior, sea de importación o de exportación, y que ha puesto los temas de facilitación del comercio no solo en la jerarquía de la actividad pública, de la iniciativa gubernamental, sino que ha convocado reiteradamente al sector privado a ser parte del proceso de facilitación.

Podríamos decir que este taller viene a convocar, y veo aquí convocado a una parte bastante relevante y muy representativa de los diversos ámbitos del sector privado y del sector público. Los temas de facilitación del comercio hoy, son, sin lugar a dudas, los temas de agenda de política pública pero que además concitan y llaman la atención y colaboración y cooperación del sector privado.

El hecho de que en nuestro país haya ido ganando en jerarquía, que la facilitación del comercio es tan importante como la seguridad del comercio, y es tan importante como las condiciones en las que deba operar. Un comercio que respete normativas nacionales e internacionales, y un comercio que se realice en condiciones de formalidad absoluta. Pero que la facilitación se haya elevado a la categoría de lo que eran los mandatos tradicionales de la operativa de la gestión aduanera, me parece un cambio absolutamente significativo y de enorme trascendencia en términos de las señales que se emiten desde el sector público y que son comprendidas por el sector privado.

Esta es una nueva era en la que quienes hemos insistido en la importancia de asumir cabalmente el esfuerzo por facilitar el comercio, lo hacemos en convencimiento de que aquí hay una materia sobre la cual podemos hacer muy importantes economías de tiempo y de recursos económicos que van a favorecer, sin lugar a dudas, toda la plataforma de conexión económica, productiva, comercial de nuestro país con el exterior.

Esta es una agenda densa y que tiene dimensiones, en primer lugar institucionales. Cuando nosotros hablamos de la tramitación de operaciones de comercio exterior y lo vinculamos a los temas de facilitación de comercio, lo primero que tenemos que tener en cuenta y más importante, es no creerse que hay una única institución interviniente en el proceso que conjunta el vendedor y el comprador local con el proveedor o el comprador internacional.

Actualmente en la tramitación de operaciones de comercio exterior y me estoy refiriendo a operaciones de exportación, de importación o de tránsito, a todas ellas, estamos hablando que en determinados casos, no demasiado infrecuentes, pueden llegar a intervenir decenas de instituciones públicas.

Y creerse que la tramitación aduanera es simplemente un problema que pueda administrar y asegurar los esfuerzos de facilitación la acción unilateral de la Dirección Nacional de Aduanas, sería un error. Un error porque nosotros hemos detectado, aquí hay muchos amigos y muchos empresarios y muchos operadores de comercio exterior que saben que hemos detectado hasta veinte instituciones públicas intervinientes en aspectos del comercio exterior.

Cuando uno quiere aproximarse al tema de facilitación del comercio involucra necesariamente la acción, no solo de múltiples instituciones públicas, sino instituciones que operan bajo distintas jerarquías y esto en la Administración, no es una cosa menor. Que haya múltiples instituciones plantea un problema de coordinación. Problemas de coordinación para los economistas, son de los problemas más complejos de resolver que hay.

La coordinación es la actividad humana más compleja, probablemente. Por eso tenemos cierta fascinación por cómo los mercados hacen algo, que si se tratara de hacer por esfuerzos de coordinación, sería mucho más difícil de hacer.

Coordinar instituciones que están bajo jerarquía del mismo rango e instituciones públicas diferentes o de distinto rango y con distintos grados de autonomía, no todas ellas dependientes del Poder Ejecutivo de la República, es un trabajo en el que, avanzar hacia la facilitación implica un esfuerzo muy considerable. Una actitud proactiva y un involucramiento de actores clave que son imprescindibles para que este proceso pueda dar sus frutos.

Y conscientes de que éste es el tema medular desde el punto de vista del sector público, es que el gobierno se ha dispuesto materializar ámbitos y crear institucionalidades para promover, propiciar y ofrecerle liderazgo al proceso de facilitación.

Esto no alcanza simplemente con decir, sentémonos todos alrededor de una mesa. No. Requiere algo más que eso. Requiere que además de acercarse los involucrados en tratar de resolver los problemas, haya quienes tengan roles protagónicos y jerarquizados. Liderazgos específicos que permitan que ese proceso lleve un mensaje alentador y se materialice en progresos específicos y completos.

Eso es lo que hemos hecho: crear lo que se conoce como CIACEX (Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior) o las secretarías ejecutivas de la CIACEX y se le ha dotado por primera vez, a nivel interministerial, de herramientas humanas y capacidad de decisión para hacer un aporte específico a este proceso. Pero cuidado, esto de que a través de una instancia interministerial y de una creación institucional nueva, dotada de capacidades y de respaldo para llevar adelante esté una oportunidad para facilitar la coordinación, no nos debe hacer perder de vista que así como hay treinta instituciones públicas que están vinculadas a los temas de facilitación del comercio, hay una que tiene entre el 80 y el 90 por ciento de las responsabilidades que es la Dirección Nacional de Aduanas.

El hecho que se haya propiciado un ambiente de coordinación interinstitucional, se hace conviviendo con otorgarle el respaldo y los mecanismos adecuados a la Aduana, para que haga un trabajo de liderazgo específico sobre este proceso.

Porque sin el liderazgo de quien tiene la mayor parte de la responsabilidad sobre la tramitación de las operaciones de comercio exterior y un involucramiento genuino y claro, proactivo en esta materia, muy difícilmente una coordinación horizontal, simple, entre todas estas organizaciones, permitirían hacer una contribución relevante en materia de facilitación del comercio.

Dicho esto, que hay problemas de coordinación y liderazgo que han estado en la génesis de como estamos trabajando, señalar el rumbo y jalonar con hechos reales del proceso de avance hacia la facilitación del comercio, implica tener proyectos emblemáticos. Implica necesariamente el éxito de la enorme cantidad de abordajes y dimensiones que tiene el problema de la facilitación del comercio. Pongámoslo así, podríamos llegar a la conclusión que lo toca todo el tema de la facilitación del comercio, lo que tiene que ver con lo público, lo que tiene que ver con el funcionamiento de los mercados y todas las instituciones contractuales y todas las formas de contratación que tienen que ver con operaciones del comercio exterior.

Sin desbordarnos tanto. Sin ir en un abordaje tan complejo, que nos permita que al final, que ésta sea una discusión muy acabada del problema, pero no avanza, hemos elegido tener proyectos emblemáticos.

Los proyectos emblemáticos tienen algunas cosas. Tienen que ser sustantivos, para que sean emblemáticos. Si nosotros nos hubiéramos propuesto embarcarnos en algunos procesos de cambio que tiendan a la facilitación del comercio y ellos son percibidos por el sector privado, por los agentes del comercio exterior, etc. como irrelevantes, está muy lindo hacer reformas institucionales y facilitar las cosas, pero están fuera del contenido medular que tiene que tener el aporte para que convenza, aporte, aliente y le de credibilidad al proceso de transformación.

Soy un convencido, que en buena medida, las conductas de los agentes, las respuestas de los agentes económicos a las iniciativas de política económica en general, a las iniciativas políticas tienen que ver mucho con la credibilidad de los procesos y de los actores que están llevando adelante el proceso.

En ese sentido, elegir proyectos emblemáticos, ha sido uno de los aspectos que creo, que ha ido dotando a los temas de facilitación del comercio y su jerarquización, de mayor credibilidad.

Obviamente son procesos complejos. Son procesos que involucran múltiples actores y en algunos casos, actores con intereses contrapuestos como es pertinente que lo sea. Porque, si nosotros le damos a la Dirección Nacional de Aduanas un mandato equilibrado entre fiscalización, seguridad y facilitación, no le estamos diciendo que se olvide de la fiscalización, ni que se olvide de

asegurar aspectos esenciales que tienen que ver con la seguridad del comercio exterior.

Y no podemos pretender que instituciones que no tienen el mandato de asegurar la facilitación, como en este caso la Aduana, lo está teniendo a pedido de que opere de la misma manera. Alguien que tiene que hacer un control sanitario, o alguien que tiene que hacer un control vinculado a algún aspecto de seguridad pública, no se le puede pedir porque no tiene el mismo mandato. No tiene el mismo mandato formal. Por eso el liderazgo de alguien que tenga el mandato de facilitación y pueda liderar ese proceso, es absolutamente esencial. Y no tendría sentido, permítanme, darle ese mismo mandato a todas las instituciones públicas.

No tiene sentido, porque estaríamos básicamente, obviando que detrás de esas contraposiciones de intereses y perspectivas diferentes, está la garantía del conjunto de bienes públicos que se preservan, al asegurar los aspectos vinculados al comercio exterior.

Probablemente no hay ninguna institución pública que tenga un mandato tan complejo, en términos de preservación de bienes públicos, como es la Dirección Nacional de Aduanas. Estarían una enorme cantidad de bienes públicos protegidos cuando nos acercamos al mandato de la Dirección Nacional de Aduanas.

Y estos proyectos emblemáticos, que tienen que serlo, han sido minuciosa y cuidadosamente seleccionados. Yo quisiera mencionar algunos de ellos, porque creo que tienen capacidad de ilustrar, de que manera se combinan innovaciones tecnológicas, con innovaciones en los procedimientos y con innovaciones en los marcos jurídicos. Porque no hay proceso de facilitación que haga una contribución decidida al desarrollo del comercio exterior, decidida al desarrollo nacional, si se desequilibra en la valoración de qué instrumentos deberán tenerse en cuenta.

Si nos creemos que esto es solamente en un problema de procedimientos, nos equivocamos. Si nos creemos que solamente es un problema de asumir las posibilidades que nos ofrecen las nuevas tecnologías, nos equivocamos. Si nos creemos que es sólo hacer cambios formales, nos equivocamos. Si nos creemos que todo se arregla mediante iniciativas legales, también nos equivocamos. Pero un avance equilibrado de este conjunto de elementos es esencial para que el proceso sea creíble. Y aquí hay, al menos, tres o cuatro proyectos en curso, que van jalonando la ruta de este proceso de facilitación del comercio.

En primer lugar, en términos de procedimientos. Hoy está en plan piloto y en un proceso de avance decidido el Documento Único Aduanero Digital. Usa tecnología y viene a situarse, en el uso de nuevas tecnologías, simplificando, abaratando y evitando costos de tiempo decididamente importantes, todo este tipo de costos a los cuales yo sé, que quienes operan en comercio exterior, conocen muy bien.

El conjunto de garantías que ofrece una plataforma digital para la vinculación de las partes que intervienen en el comercio exterior, es absolutamente decisiva.

Este es un proceso que se puede gobernar, esencialmente desde la Aduana, pero que ha requerido una colaboración muy grande, de los operadores en particular. De los Despachantes de Aduana que han sido socios y colaboradores pujantes de todo el Proceso de Modernización que se está llevando adelante en la Aduana. Yo diría que han sido un colectivo, aparte de otros vinculados a gremiales, industriales, comerciales, etc., que han estado al servicio de una agenda compleja y que ha tenido además, momentos en los cuales se sienten los avances y hay momentos en los que no es así.

También tecnológico, pero que tiene que ver con actividades conexas a la tramitación de una operación aduanera, los avances en materia de Precinto Electrónico, no son tampoco aspectos de segundo nivel. Sobre todo para un país que tiene frontera seca y actividad logística de la magnitud que tiene Uruguay.

Estos no son temas menores, porque somos una economía pequeña pero con mucha necesidad de ser muy inteligentes y racionales en términos de eficiencia económica. En términos de cómo el territorio nacional, en lugar de convertirse en un problema, se transforme en algo útil económicamente. Si nosotros creemos que podemos descentralizar, en un país de tres millones y medio de personas, todo el servicio de control, verificación y tramitación, a lo largo y ancho de todos los puestos de frontera, de alguna manera, estamos en un problema. Estamos en un problema porque, es un problema que tiene que ver con aspectos de facilitación que hace a la escala y a la posición geográfica y a las características que tiene nuestro país.

Ni que hablar que, el ejemplo paradigmático del proyecto que tiene que ver con la cooperación interinstitucional, es la Ventanilla Única de Comercio Exterior. Ese es, sin lugar a dudas, el proyecto que condensa el esfuerzo de cooperación, y el esfuerzo de cooperación al servicio de la economía de costos para el sector privado. Este es un proyecto que está avanzando, que va a avanzar mucho en lo que queda de este año y el año próximo y que su consolidación, no como proyecto que consiste en llegar a su estado terminal, sino el aprovechamiento del concepto de Ventanilla Única de Comercio Exterior, como herramienta dinámica y permanente para la simplificación de procesos, es absolutamente clave para condensar aquello que tiene que ver con la cooperación interinstitucional.

Y esto está siendo liderado por esa suerte de instancia de cooperación interministerial, que asegura que la cooperación puede existir y la Dirección Nacional de Aduanas que es, la que finalmente conoce los aspectos de tramitación y entiende mejor que nadie, literalmente, entiende mejor que nadie, lo que es el problema de los tiempos involucrados en dificultades que implica para particulares, como es la operativa de comercio exterior.

Y cuando uno se traslada a lo formal, al soporte jurídico, que en última instancia es una plataforma esencial para asegurar que los temas de la facilitación no queden en la superficie de la tecnología y en la superficie de las coordinaciones circunstanciales entre instituciones, se está remitiendo, la semana que viene, se está presentando al Parlamento de la República, un proyecto de ley que establece nueva normativa en materia aduanera. En particular, todo el Código Aduanero Uruguayo será modernizado, como resultado de la aprobación de un nuevo Código Aduanero para el país.

Esto me parece que es un soporte esencial del proceso de facilitación, porque si no estuviera esta propuesta arriba de la mesa, estaríamos hablando de un proceso de transformaciones cuya reversibilidad o cuya consolidación esta mucho más en tela de juicio. Probablemente, el proyecto que le da más credibilidad y más fondo, al Proceso de Modernización de los procedimientos aduaneros, es la contribución esencial a la facilitación del comercio.

Diría incluso que el Código versa sobre muchas cuestiones, como tiene que ser un moderno Código Aduanero, pero introduce aspectos que son muy significativos para los temas de facilitación. En particular quiero mencionar uno, que es la del Operador Económico Autorizado. Este es un tema nuevo para lo que es la operativa comercial nacional, un tema absolutamente analizado, conocido y desarrollado, con experiencia en otros países.

Que necesita soporte formal y necesita más condiciones operativas adecuadas. En las instancias de aprobación del nuevo Código Aduanero uruguayo, estaremos también pudiendo discutir sobre herramientas que tienen enorme capacidad de simplificarle la vida al operador, a determinados operadores económicos, que además detrás de este concepto hay medidas muy valiosas. Y es: quien acredite condiciones de credibilidad, solvencia y reputación suficiente, merece que eso se refleje en sus costos y en sus condiciones operativas. Es absolutamente razonable. ¿Cómo no lo va a ser? Pero para que eso sea así y no sea objeto de la discrecionalidad, de la simpatía o antipatía de las autoridades, tiene soporte formal. Requiere de norma que le de sustento a estas cuestiones.

Y obviamente acabo de elegir cuatro o cinco áreas sobre las cuales el proceso de facilitación está trabajando. El proceso de todos modos requiere muchos detalles como éstas o detalles en las que estén actores como los que están presentes hoy. Es muy importante porque el aporte y la perspectiva de quienes padecen las dificultades del comercio exterior cuando las hay, es absolutamente esencial.

No hay peor proceso de reforma institucional, que el que se hace por parte de los funcionarios, en ausencia de perspectiva de lo que necesitan los usuarios. Los procesos de reforma institucional que se hacen por los miembros de la institución exclusivamente, no terminan adoptando correctamente lo que es la perspectiva de los usuarios.

Y cuando uno se enfrenta a esto que tiene tanta capacidad de influir en el desarrollo nacional, lo que quiere es que las acciones, efectivamente no

satisfagan criterios de aptos o adecuados para los funcionarios que estamos a cargo de estas cosas, sino para hacer una contribución decisiva al desarrollo nacional.

Así que esta es una nueva instancia en la que saludamos que se realice y que seguimos ofreciendo la cooperación de, por supuesto la Dirección Nacional de Aduanas, pero además, la participación del Ministerio, en todo lo que se refiere a apoyar los procesos de coordinación y avance en estos temas que tienen tanta importancia para el país.

Muchas Gracias.