ANEXO "A"

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADUANA URUGUAYA (DOCUMENTO APROBADO POR EL SR. MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS Y PRESENTADO EN EL CONSEJO DE MINISTROS)

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

El concepto de un Uruguay Productivo supone como premisa básica la confianza que el Gobierno tiene en la capacidad de los uruguayos para hacer, crear, perfeccionar y generar nuevos bienes y servicios que, respaldados adecuadamente por los Órganos Públicos y por una imagen país de credibilidad, puedan ser ofrecidos más allá de nuestras fronteras, conquistando nuevos mercados y obteniendo las divisas que permitirán los nuevos y mayores ingresos que el país necesita para alcanzar las metas de justicia social que se propone.

En el marco de un Uruguay Productivo – como principal objetivo hacia el cual avanza el Gobierno- uno de sus aspectos esenciales es la Transformación del Estado y de cada una de sus áreas de acción, con el fin no solo de mejorar la administración y la gestión pública, sino también para que las instituciones que conforman el Estado sean más eficientes y útiles para lo que de ellas esperan y requieren los particulares.

De estas transformaciones del Estado una de las más importantes es la modernización de la Aduana del Uruguay, por su directa relación con el comercio exterior del país y la necesidad de que nuestra producción acceda de manera eficiente y competitiva a los nuevos mercados.

La idea de una nueva Aduana es que ella no solo tenga y perfeccione su rol tradicional como ente recaudador y fiscalizador de intereses supra económicos como son los de seguridad y los fito-zoo-sanitarios, sino que también asuma y desempeñe un muy importante respaldo tanto a quienes ya están en el comercio internacional, como a quienes el Gobierno sabe que poseen las condiciones de capacidad y calidad para incorporarse a éste. Para ello deberá facilitar sus acciones y operaciones reduciendo los costos de las transacciones, manteniendo e incrementando las seguridades jurídicas y ofreciendo servicios de información que permitan planificar nuevos campos de negocios que lleven la producción del Uruguay cada vez más lejos.

La visión de esta nueva Aduana, afín y utilitaria a intereses públicos y privados, es perfectamente realizable por la vía de reformar y actualizar los actuales procedimientos, haciéndolos más dinámicos y transparentes, repotenciando los recursos humanos por la vía de la capacitación y de la especialización, incrementando su valor e importancia en áreas particularmente relevantes, como las de tecnologías de la información, análisis de riesgos e auditoría. Se deberá utilizar herramientas informáticas para un más ágil desarrollo de todas las operaciones y, también con tecnología de avanzada, perfeccionar los aspectos de control – inteligentes y certeros -, que son inherentes a la Aduana

y que permitan que la facilitación guarde equilibrio con la fiscalización en el marco de un comercio exterior ágil y seguro.

Será necesario dotar a la actual institucionalidad aduanera de una organización acorde a los nuevos requerimientos y en la que sus funciones puedan cumplirse con el adecuado grado de autonomía que su naturaleza de servicio especializado requiera y que le permita actuar pronta y eficazmente en resguardo de los intereses públicos, recaudatorios o de otra índole, respondiendo con la debida celeridad en la prevención y sanción de las conductas ilícitas o irregulares. Estas últimas deberán ser reformuladas en un nuevo Estatuto Infraccional con figuras adecuadas a los nuevos tiempos y con procesos que brinden seguridad jurídica tanto al ente administrador como a los administrados, sin por ello perder la dinámica que impone el comercio y que sus operadores requieren. Y, en esta última perspectiva de la intensa interrelación de la Aduana con Agentes Privados de diversa naturaleza, será necesario redefinir los roles de estos, perfilar adecuadamente sus funciones, generar nuevos ámbitos de responsabilidades y, en definitiva, integrarlos con la Aduana, de modo que el trabajo de actores públicos y privados se sume y fortalezca en el objetivo común de nuevos horizontes para el comercio y la producción del País.

Todo ello, en un marco normativo que se exprese en disposiciones legales (por la certeza y permanencia que brinda la ley) como también en las pertinentes disposiciones reglamentarias (que otorguen la adecuada flexibilidad y adecuación a nuevas circunstancias) de modo de poder adecuarse a las principales características del comercio internacional, del cual el país quiere extraer nuevos y mayores beneficios para su gente, fortaleciendo las condiciones geográficas, estratégicas y las ventajas competitivas que se poseen y consolidando una imagen internacional de confiabilidad, sin imponer nuevos costos, e incluso estudiando los actuales, que recaen sobre las operaciones aduaneras.

Una modernización aduanera, de la envergadura que antes se ha definido, y que constituye uno de los principales propósitos del gobierno uruguayo, supone ciertamente un proceso complejo y delicado por el adecuado equilibrio que siempre debe mantenerse entre intereses públicos y privados, sin que por beneficiar unos se perjudiquen otros, más aún cuando el objetivo de un Uruguay Productivo es responsabilidad tanto de las autoridades como en los particulares. Este proceso deberá desarrollarse a través de un conjunto de áreas de trabajo específico cuyas propuestas serán impulsadas y lideradas por el Ministerio respectivo y el servicio de Aduanas, pero sin dejar de atender a la experiencia y conocimientos que puedan aportar todos los que resulten involucrados en cada una de esas áreas y con los cuales se mantendrá estrecho contacto para maximizar su participación y visiones tras intereses superiores que el Gobierno entiende plenamente compartidos.

II. INTRODUCCION

El artículo 116 de la Ley Nº 17.930 de Presupuesto Nacional 2005-2009 indica que "El Ministerio de Economía y Finanzas conformará un grupo de trabajo a fin de presentar una propuesta de mejora de gestión y reforma organizativa de la Dirección Nacional de Aduanas."

El presente documento constituye el resultado de la actividad del mencionado Grupo de Trabajo y contiene la propuesta del Programa de Modernización de la Aduana Uruguaya. Esta propuesta ha sido elaborada partiendo de las consideraciones previas desarrolladas más arriba y tomando en cuenta una serie de antecedentes. Entre otros se destacan: diagnósticos de la Dirección Nacional de Aduanas, análisis de las tendencias nacionales e internacionales del Comercio Exterior, estudios de las reformas y las mejores prácticas implantadas por Aduanas de otros países del Continente, recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y de los Órganos del MERCOSUR, diversas consultorías e informes de Organismos Internacionales realizados a lo largo de los últimos dos años y las políticas generales de Transformación del Estado y Transformación de los Recursos Humanos del Estado.

A partir de dichos antecedentes, parte de los cuales se sintetizan en las secciones siguientes y del intercambio con diversos actores sociales relacionados con la DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS se llegó a las siguientes conclusiones:

- Que las Aduanas deben ayudar a dinamizar el comercio internacional a través de la simplificación de las tramitaciones aduaneras, no atentando contra su facultad fiscalizadora.

- Que la Aduana uruguaya deberá necesariamente modernizar sus procedimientos y su tecnología de control para cumplir su papel en el desarrollo nacional. Esta modernización implicará reconocer, adaptar e implementar las recomendaciones y normas internacionales, todas las cuales enfatizan la necesidad del mismo tipo de cambios: el máximo de informatización de sus procedimientos, simplificación de controles sin descuido de la seguridad, y selectividad de los mismos sobre la base de una información previa y a un adecuado análisis de riesgos.

- Que para que la modernización de la Aduana sea exitosa será necesario acompañar la reingeniería de procesos y la inversión tecnológica con el fortalecimiento de sus capacidades humanas, organizacionales y materiales.

- Que se debe ir en la búsqueda de la colaboración mutua con la industria y el comercio legítimos para fortalecer sus esfuerzos y capacidades en el combate del contrabando y del comercio ilegítimo.

- Que toda reforma debe estar sustentada en el profesionalismo de sus funcionarios, en su especialidad y en la capacitación permanente.

- Que, manteniendo las especificidades imprescindibles, la modernización de la Aduana deberá respetar los criterios generales tanto de la Transformación del Estado como del Servicio Civil definidos en las políticas de la actual Administración.

- Que aunque completar la modernización de la Aduana requerirá cambios normativos, el proceso de modernización de los procedimientos puede iniciarse ya mismo.

- Que la amplitud y complejidad de los cambios a promover implica la necesidad de definir un Programa de Modernización de la Aduana, integrado por diferentes proyectos y acciones específicas a ser desarrollado en un plazo mínimo de dos años.

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

II. ANTECEDENTES

A continuación se sintetizan los principales antecedentes que se consideraron al elaborar la propuesta de Programa de Modernización. Estos antecedentes definen las demandas y requisitos que sobre la Aduana impondrán la evolución comercial y normativa nacional, regional e internacional. A continuación se reseñan las capacidades y limitaciones de la DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS para afrontar esos desafíos.

II.1 Evolución del Proceso de Apertura Comercial del Uruguay

Para poder mejorar el bienestar de su población Uruguay necesita acelerar su crecimiento económico. Dado el tamaño de su mercado interno, se debe destacar la importancia de la inserción internacional del país, buscando mercados que le permitan llegar a una escala de producción más eficiente.

Considerando que el mundo está avanzando en un proceso de globalización que ofrece oportunidades y desafíos, es importante estudiar y aprovechar de manera rigurosa las alternativas a disposición del país y sus impactos potenciales.

La apertura comercial ofrece posibilidades para acelerar el crecimiento económico, a través de mejoras de productividad de los factores, acceso a tecnología y a instituciones modernas, entre otros. Para un país de mercado reducido como el Uruguay es importante mejorar el perfil de su inserción económica internacional. Dado su situación geográfica y los acuerdos establecidos la en la década pasada, el MERCOSUR es una plataforma potencial para prepararse para la penetración de los mercados mundiales.

Una revisión de la evolución pasada del comercio exterior del país muestra que durante el período de auge del MERCOSUR Uruguay aumentó de manera importante sus exportaciones, al mismo tiempo que elevó de forma considerable el componente no tradicional de las mismas y tuvo progresos significativos en la colocación en el mercado regional de productos de mayor especialización y contenido tecnológico, consecuencia en parte de una mayor complementación productiva en el bloque.

A partir de 1998 se observa una regresión en el bloque, tanto en el comercio intraregional como en el cumplimiento de sus compromisos institucionales y normativos. Dicha regresión, iniciada paralelamente a la devaluación de Brasil, tuvo su eclosión con la crisis experimentada en Argentina y su contagio a Uruguay desde fines del año 2001. Desde entonces y en el proceso de recuperación de la economía uruguaya, los mercados extra-regionales han ganado importancia.

Tanto para relanzar y consolidar la inserción regional del país como para poder avanzar en las diversas negociaciones extra-regionales se deberá necesariamente implementar procesos de modernización de las instituciones y procesos aduaneros, de modo de dar transparencia, eficiencia y confiabilidad a las transacciones que los agentes privados realicen en los distintos marcos comerciales.

II.2 Marco Normativo de la OMA y del MERCOSUR

Ante el conjunto de cambios producidos y previstos en el comercio internacional la Organización Mundial de Aduanas ha definido un Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, que establece una serie de estándares para sostener la cadena de seguridad y facilitación en el ámbito del comercio mundial, a través de directrices y recomendaciones basadas en procedimientos aduaneros modernos y en los principios y normas del Convenio de Kyoto Revisado.

Los objetivos del Marco Normativo de la OMA se refieren fundamentalmente a:

- Seguridad de la cadena logística y la gestión integral de la misma en todos los medios de transporte.

- Facilitación del comercio internacional aumentando la certidumbre y la predictibilidad.

- Ampliación del papel, funciones y capacidades de las Administraciones de Aduanas.

- Fortalecimiento de la cooperación entre Aduanas y entre éstas y las empresas.

Los cuatro instrumentos básicos que define el Marco Normativo para cumplir con los citados objetivos son:

- Compromiso de una estrategia de inspección de manejo de riesgos.

- Aplicación de tecnología moderna, preferentemente de equipos de detección no intrusivos, para la inspección de contenedores y cargas destinados al exterior, a pedido de la Aduana del país de destino.

- Armonización de la información anticipada de manifiestos electrónicos de los envíos de importación, exportación y tránsito.

- Privilegios aduaneros para empresas que cumplan con normas mínimas de seguridad en la cadena de suministros.

Del estudio pormenorizado del Marco Normativo de la OMA se concluye que el mismo es un marco indispensable a ser tenido en cuenta por el país a los efectos de encaminar a la Dirección Nacional de Aduanas hacia su modernización, con una visión más integral, ampliando sus tradicionales cometidos fiscalizadores.
Por otra parte, en el marco del MERCOSUR se deben implementar varias iniciativas ya acordadas en apoyo al proceso de integración regional. Se trata de iniciativas que buscan implementar herramientas que a través del efectivo intercambio de información entre las Aduanas del MERCOSUR aporten al control de operaciones. El desarrollo de estas herramientas, además de la metodología de gestión de riesgo, permitirá madurar un marco de apoyo técnico para abordar acuerdos bilaterales o multilaterales de intercambio de información.

Implementada la fase inicial de la Decisión CMC 54/04 cuyo objetivo final conlleva la eliminación del doble cobro de la renta aduanera para las mercaderías de extra zona, es necesario avanzar en el perfeccionamiento de los controles. También será necesario perfeccionar un modelo de gestión que permita la circulación libre de mercaderías manteniendo su origen.

Desde enero de 2006, se encuentra en producción la versión III del sistema INDIRA, una plataforma tecnológica de comunicaciones (red privada virtual sobre INTERNET) que da soporte a un conjunto de consultas WEB, que ponen a disposición de las Aduanas de los países miembros del MERCOSUR información relativa a importaciones y exportaciones.

Se encuentra en proceso de diseño el sistema SINTIA, concebido para el intercambio de información de las operaciones de tránsito entre los países del MERCOSUR. Si bien habrá de operar sobre la misma plataforma tecnológica que utilizará INDIRA, no se trata de un sistema de consultas sino que implica la notificación de eventos a los sistemas contraparte para que se habilite la continuación del tránsito.

Asimismo en el marco del Proyecto de Cooperación Aduanera MERCOSUR/Unión Europea (Proyecto Nº ALR/B7-3110/IB/1999/0112) se están desarrollando acciones entre las Aduanas de los cuatro países que incluyen:

1) Armonización de la Legislación Aduanera;

2) Regímenes y procedimientos aduaneros:

- Armonización y simplificación de procedimientos aduaneros
- Documento Único Aduanero electrónico (DUAe)
- Declaración MERCOSUR del valor en aduanas
- Regímenes Aduaneros de Perfeccionamiento

3) Fortalecimiento y desarrollo de las áreas informáticas de las Administraciones Aduaneras de los Estados Parte y apoyo informático a las acciones comunes del Proyecto;

4) Control Aduanero:

- Desarrollo de procedimientos comunes.
- Análisis de Riesgo
- Diseño e implementación de un sistema informatizado de gestión del control aduanero
- Control aduanero y facilitación del comercio
- Procedimientos específicos de control aduanero:

  Control del Tránsito Aduanero, Sistema Informatizado de Tránsito Internacional Aduanero (SINTIA)
- Control del Origen de las Mercancías

5) Lucha contra el Fraude;

6) Arancel Integrado MERCOSUR (ARIM);

7) Gestión de Recursos Humanos y Capacitación;

- Gestión de recursos humanos
- Formación común y capacitación permanente

8) Áreas de Control Integrado

De este proyecto surgirán recomendaciones que deberán implementarse en el futuro.

II.3 La Brecha entre Capacidades y Requerimientos

Las tendencias y las normativas internacionales del comercio ponen a la Aduana uruguaya frente al de desafío de cumplir efectivamente las funciones de una Aduana moderna. Sin embargo, la Dirección Nacional de Aduanas y el marco normativo que la regula presentan una serie de brechas entre las exigencias que ya se les plantean y sus capacidades actuales. A continuación se mencionan las principales de dichas brechas.

(a) La brecha en procesos y procedimientos

Los procesos y procedimientos aplicados por la Dirección Nacional de Aduanas hasta inicios del año 2005 se fundamentaban en una visión de una Aduana estrictamente fiscalista, con pocos elemento**s** de facilitación del comercio. Faltaba, evidentemente, un equilibrio entre la función de facilitar el comercio y el ejercicio de un eficiente control sobre el mismo, violándose principios reconocidos internacionalmente y que incorporan las mejores prácticas en la materia, como el control basado en el análisis de riesgo.
Aunque alguien podría plantear que la eficiencia de la gestión aduanera se debe basar en la aplicación de un control físico intensivo de los despachos, es claro que pretender un control físico cercano al 100% sobre el movimiento de las mercaderías, como venía sucediendo en la Dirección Nacional de Aduanas, además de ser excesivamente costoso y hasta inviable, representa una carga pesada para los agentes económicos y para la economía en general. Por otra parte esa modalidad de control parece poco justificada por sus resultados: menos del 1% de las inspecciones físicas arroja resultados positivos.

Con diferente grado de profundidad y velocidad en los distintos momentos y áreas la Dirección Nacional de Aduanas ha iniciado un proceso de adecuaciones y construcción de una solución operativa para el control y facilitación del comercio exterior basada en la definición de procedimientos aduaneros actualizados y la aplicación de tecnología moderna.

Concomitantemente, la Dirección Nacional de Aduanas ha construido una solución informática moderna que responde adecuadamente a las necesidades de la función aduanera.

Sin embargo, estas soluciones han podido implantarse sólo parcialmente y han tenido un impacto limitado, en parte porque el fortalecimiento de los recursos humanos, un requisito imprescindible, no ha sido implementado.

Por otra parte, el desarrollo no ha sido sostenido en los últimos años, no lográndose implementar una mejora continua en aspectos sustanciales del control y la facilitación.

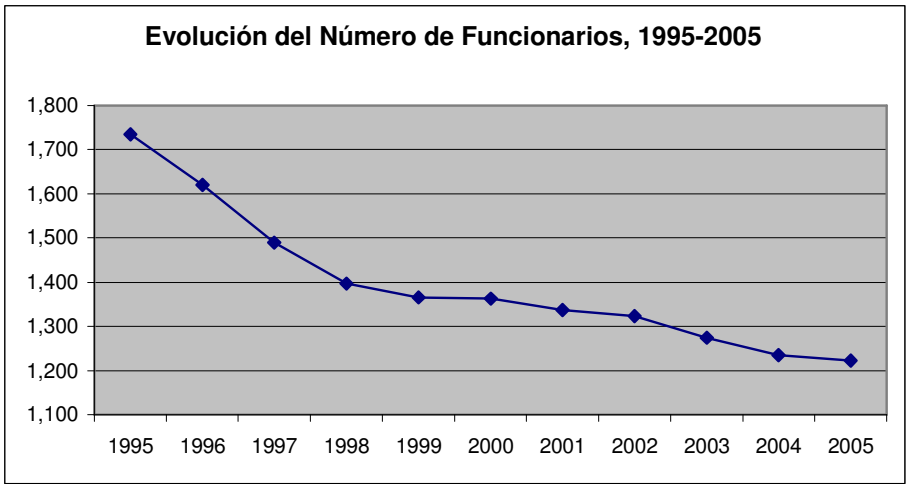
(b) La brecha en recursos humanos y materiales

Aunque los recursos humanos de la Dirección Nacional de Aduanas son su principal capital, presentan algunas limitaciones y carencias, fruto de la ausencia de políticas de personal adecuadas durante muchos años que dificulta enfrentarse a los desafíos de la modernización.

Dos de las principales limitaciones de los recursos humanos de la Dirección Nacional de Aduanas se refieren a su composición etárea y a su formación. Estas limitaciones pueden dificultar el cumplimiento de determinadas funciones aduaneras actuales y de varias de las nuevas funciones de una Aduana moderna.

Por una parte, se puede observar en la Figura II.1 que desde el año 1995 ha habido una tendencia marcada de reducción en el número de funcionarios en la Dirección Nacional de Aduanas, de 1,734 funcionarios en diciembre de 1995 a 1,222 en el mismo mes en el año 2005. Queda en claro la falta de renovación de personal.

Figura II. 1: Evolución del Número de Funcionarios, 1995-2005



Fuente: DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS.
Nota: Funcionarios de Padrón Presupuestados y Contratados; no incluye Comisiones Entrantes.

Una consecuencia de la falta de renovación de personal es un perfil etáreo sumamente elevado.

Cuadro II. 1 muestra que no hay un solo funcionario en la Dirección Nacional de Aduanas con menos de 30 años, mientras que 58% ya tenían más de 50 años al final de 2005. Dado este perfil, es razonable pensar que la Dirección Nacional de Aduanas carece o pronto carecerá de funcionarios con las capacidades físicas necesarias para atender a las demandas del sector. Esto se traduce en limitaciones para efectuar algunas tareas propias de la fiscalización, las cuales obligan a desempeñarse en ambientes con exigencia física.

Cuadro II. 1: Funcionarios por Rangos Etáreos, 2005

Edad		Cantidad	% total
Más de 70 años	:	2	0,2
De 61 a 70 años	:	204	16,7
De 51 a 60 años	:	502	41,1
De 41 a 50 años	:	494	40,4
De 31 a 40 años	:	20	1,6
De 21 a 30 años	:	0	0,0
Total *	**:**	**1222**	**100,00**

Fuente: DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS.

* Nota: no incluye FUPA´s (Funcionarios públicos en comisión para la de represión y contralor del Tráfico ilícito de mercaderías) o Comisiones Entrantes.

Un diagnóstico de la formación profesional de los funcionarios genera dudas, también, acerca de sí es adecuada para una Aduana moderna. El Cuadro II.2 indica que sólo un 11,1% de los funcionarios tiene alguna educación universitaria y que el 11% tiene formación técnica o profesional completa. Mientras que más de la mitad aún no ha rendido el bachillerato, y solo un 22% cuenta con bachillerato rendido.

Cuadro II. 2: Escolaridad de Funcionarios DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS, 2005

Escolaridad		Cantidad	% total
Primaria incompleta	:	3	0,2
Primaria completa	:	112	9,0
1er.Ciclo Secundaria incompleto	:	193	15,4
1er.Ciclo Secundaria completo	:	312	25,0
Bachillerato incompleto	:	80	6,4
Bachillerato completo	:	274	21,9
Formación terciaria incompleta	:	139	11,1
Profesionales y Técnicos	:	137	11,0
Total	**:**	**1250**	**100,00**

Fuente: DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS.

A estas limitaciones de los recursos humanos se pueden agregar otras carencias:

- Inexistencia de programas de capacitación.

- Falta de la formulación de una carrera aduanera.

- Ausencia de un staff profesional con suficiente calificación, dedicación y motivación.

- Defectos en el diseño de los sistemas de incentivos.

O sea que los recursos humanos de la Dirección Nacional de Aduanas no sólo presentan limitaciones en su composición sino también en su formación y motivación.

(c) La brecha en normativa institucional y organizativa

Las reglas del juego relevantes para la operación aduanera, tanto las normas aduaneras generales como las internas a la Dirección Nacional de Aduanas tampoco parecen adecuadamente preparadas para enfrentar el desafío de la modernización. En primer lugar: la asignación, a través de la normativa, de nuevos cometidos y competencias a los ya existentes en la Dirección Nacional de Aduanas se vuelve imprescindible e ineludible para enfrentar los desafíos de la modernización.

El marco jurídico aduanero se encuentra disperso entre numerosas leyes y otras disposiciones, algunas muy antiguas, desactualizadas en relación tanto a la práctica nacional como al Derecho Comparado, y con importante**s** vacíos, contradicciones y puntos de interpretación dudosa. En particular, no existe una reglamentación de sanciones ágil y eficaz que permita corregir faltas administrativas y tributarias.

Por otra parte, sus criterios generales están adaptados, como no podía ser de otra manera, a realidades comerciales, aduaneras, tecnológicas y administrativas ya obsoletas.

Estas carencias imponen incertidumbres, ineficiencias y costos al proceso aduanero y comercial que deberían poder evitarse.

Por otra parte, la normativa interna de la DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS presenta deficiencias que impiden una mejora de gestión acorde con una Aduana moderna, como por
ejemplo:

- Dificultades para efectuar una rotación de cargos y funciones del personal.

- Estructura orgánica aplicada en forma incompleta, en parte por deficiencias en su diseño.

- Falta de instrumentos que permitan la aplicación de controles por oposición.

(d) La brecha en infraestructura y equipamiento

La Dirección Nacional de Aduanas tiene graves carencias tanto en la infraestructura edilicia como en el equipamiento, especialmente en lo relacionado con tecnologías avanzadas, no sólo para alcanzar los estándares

de operación de una Aduana moderna sino aún para cumplir con sus actuales funciones. A su vez, la primera línea de control que presentaba la Aduana hace 50 años y su equipamiento móvil, marítimo, y hasta posibilidades aéreas, especialmente para evitar acciones de contrabando, está actualmente destruido o no existe, haciendo que en este sentido sea sumamente vulnerable, con las consecuencias relativas que ello acarrea.

III. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS GENERALES DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION

III.1 Misión y Visión de una Aduana Moderna

Es claro que el país que tengamos en el futuro dependerá, en alguna medida significativa, del nivel que alcance su Aduana. El desarrollo de un Uruguay Productivo con vocación exportadora de bienes y servicios, así como la mejora en las condiciones de la producción y el consumo internos dependerán crucialmente de la efectividad, la transparencia y la imagen de la Aduana.

Y por Aduana se entiende no sólo el pilar central constituido por la Dirección Nacional de Aduanas, sino también el conjunto de agentes públicos y privados que intervienen en el proceso aduanero, así como a las reglas del juego en el marco de las cuales todos ellos operan.

La misión de una Aduana tradicional se centraba en el papel fiscalizador y recaudador. Una Aduana moderna debe incorporar fuertemente la facilitación del comercio como uno de los componentes centrales de su Misión, en equilibrio con una ampliación de sus cometidos de contralor para los distintos aspectos de la seguridad aduanera que se exigen en el mundo actual.

La re-definición de la misión y visión de la Aduana, entonces, no es un preciosismo metodológico sino que se constituye en el genuino e imprescindible objetivo general de la modernización, sin el cual cualquier programa de reforma en la actualidad carecería de norte y fundamento.

Se propone como Misión de la Dirección Nacional de Aduanas la siguiente:

“Administrar los servicios aduaneros en forma eficiente y eficaz, haciendo cumplir las leyes y otras disposiciones relacionadas con los mismos, facilitando y agilizando las operaciones aduaneras, realizando los controles necesarios para prevenir y reprimir los ilícitos aduaneros y otros relacionados con ellos, generando estadísticas sobre comercio exterior que contribuyan a la operaciones comerciales”.

En función de estos cometidos ampliados la Visión de la Aduana para el mediano plazo es la de una organización moderna, en permanente actualización, orientada a los administrados, formada por un equipo humano honesto y profesional al servicio de un país productivo.

Realizar la mencionada Visión es la finalidad última del Programa de Modernización de la Aduana.

III. 2 Objetivos y Estrategias Generales del Programa de Modernización

El logro de la finalidad última del Programa de Modernización, la realización de la Visión de una Aduana moderna, requerirá del cumplimiento de cinco Objetivos Generales:

i. Facilitar el comercio exterior, atendiendo a su crecimiento y sus necesidades de información, sin por ello disminuir su control ni su seguridad.

ii. Simplificar los procedimientos y controles en base a la incorporación de nuevas tecnologías.

iii. Combatir los ilícitos aduaneros, procurando obtener la recaudación ajustada al movimiento real de mercaderías que realiza el país así como maximizando los niveles de seguridad.

iv. Obtener una imagen de seriedad y transparencia en su funcionamiento, que sirva de respaldo a la gestión comercial del país.

v. Lograr una eficaz, eficiente y fluida coordinación con los organismos del Estado y las entidades privadas relacionados con el comercio exterior.

Es claro que estos cinco Objetivos Generales se encuentran interrelacionados. La experiencia internacional indica que el éxito en la gestión aduanera se da cuando se logra un equilibrio adecuado entre la función de facilitar el comercio y el ejercicio de un eficiente nivel de control sobre el mismo. Una facilitación excesiva puede llevar al incremento del fraude aduanero, mientras que un control excesivo repercute entorpeciendo el comercio.

Puede haber diversos caminos para intentar lograr los Objetivos Generales del Programa. Es necesario, entonces, seleccionar dentro del abanico de caminos posibles la mejor estrategia. La estrategia general definida para la implantación del Programa de Modernización se basa en el convencimiento de que la reforma será efectiva sólo si es integral, ambiciosa y participada.

Debe ser una reforma integral, que abarque en forma simultánea y coordinada cambios en todos los aspectos de la Aduana: los procesos y procedimientos, los recursos humanos y materiales, la organización interna, el marco normativo-institucional aduanero, la organización de la Dirección Nacional de Aduanas y la interacción con los restantes agentes públicos y privados participantes en los procesos aduaneros. Si esto no se cumpliera la viabilidad de la modernización estaría amenazada.

En segundo lugar: deberá ser una reforma realista pero ambiciosa, que tenga como referencia los modelos exitosos reconocidos internacionalmente y los

estándares internacionales más modernos y exigentes, con los necesarios ajustes y adaptaciones a la realidad nacional.

Finalmente, el diseño detallado y la implantación de las reformas modernizadoras sólo serán eficaces si se dan en un efectivo marco de participación de todos los agentes internos y externos a la Dirección Nacional de Aduanas que puedan aportar conocimientos y propuestas. Como se plantea en la Introducción, esta propuesta de Programa se basa en una serie de fuertes convicciones acerca de las opciones a seguir. Sin embargo, tanto el análisis de todas las implicaciones de dichas opciones como la selección de los mejores instrumentos para realizarlas requerirá de una intensa participación de todos los actores del comercio exterior y del proceso aduanero en el diseño y la puesta en práctica de las soluciones.

IV. LAS ESTRATEGIAS PARA LA MODERNIZACION

A continuación figuran los objetivos y estrategias parciales para cada componente del Programa de Modernización; los procesos y procedimientos, los recursos humanos y la institucionalidad aduanera.

IV.1 Los Procesos y Procedimientos

La propuesta de cambios en los procedimientos y controles aduaneros cubre principalmente aspectos operativos y está diseñada a partir del sistema de procedimientos existentes. Ha sido elaborada sobre la base del análisis de las recomendaciones de la OMA expresadas en su Marco Normativo, la Convención de Kyoto Revisada y la Declaración de Arusha de 1993 (Declaración del Consejo Aduanero concerniente a la integridad en las Aduanas), así como de la experiencia derivada de los procesos de integración regional (las actividades de coordinación entre las Aduanas del MERCOSUR**)**.

En términos generales, de las bases presentadas se derivan los siguientes lineamientos para la modernización de los procedimientos y controles:

- Aplicar integralmente los controles aduaneros en todas sus dimensiones asegurando que cada situación aporte a la seguridad de las operaciones en forma sustantiva.

- Facilitar las operaciones creando una solución operativa adecuada para la aplicación de una normativa flexible de cumplimiento estricto.

- Dirigir los controles mediante el análisis del riesgo aduanero en todas sus dimensiones.

- Dar mayores facilidades administrativas a operadores económicos que voluntariamente participen en programas de reconocimiento de sus procesos de negocios.

- Aplicar tecnología que permita facilitar la gestión sin comprometer la seguridad en el comercio exterior.

- Auditar periódicamente a todos los actores relevantes de la cadena logística del comercio exterior, incluyendo a los propios funcionarios aduaneros.

Los principales cambios operativos se darán en las siguientes áreas:

(a) Análisis y gestión del riesgo.

La orientación de los controles aduaneros según el análisis de riesgo para focalizar la aplicación de recursos es un puntal principal de las Aduanas modernas y constituye el componente central de la estrategia de modernización de los procedimientos. Para efectivizar este cambio será necesario:

- Gestionar el sistema de selectividad y alertas, aplicando en profundidad el módulo correspondiente del sistema operativo LUCIA.

- Crear un sistema de análisis integral de información, incluyendo la cooperación sistemática con otros organismos y empresas privadas.

- Reconocer el estatus de "Operador Económico Autorizado", concediendo facilidades administrativas y condiciones de selectividad más benignos a cambio de la implantación de mejores prácticas en las empresas.

A partir de lo anterior se procederá a basar el control de los procesos de cargas terrestres, marítimas, aéreas y de depósitos en el análisis de riesgo.

(b) Proceso de tramitación del Documento Único Aduanero

Se efectivizará un conjunto de mejoras que extenderán la aplicación de controles orientados por el análisis de riesgos, las principales de las cuales se mencionan a continuación:

- Eliminación de la presentación del sobre con documentación en papel para todas las operaciones, a través del escaneo por el Despachante de Aduana de lo que deba entregar y su envío de la misma a través de redes VAN a la Dirección Nacional de Aduanas.

- Incorporar tecnología y servicios que permitan la inspección no intrusiva de contenedores y medios de transporte, de modo de potenciar la verificación física sin apertura de bultos ni detención de la carga.

- Extracción de muestras optimizada y focalizada, diferenciándola claramente de la verificación física.

- Racionalizar procedimientos automatizando operativas manuales.

- Automatizar completamente trámites menores.

- Cobro electrónico ampliado.

(c) Identificación de mercaderías

Se realizarán mejoras en las declaraciones aduaneras para permitir la identificación más precisa de las mercaderías, sus atributos principales y documentos más relevantes, incluyendo el establecimiento de un código de productos y sustituir el control manual de facturas por su declaración electrónica y su control automático.

(d) Seguimiento de contenedores

Asegurar la trazabilidad permanente de los contenedores, independientemente de que estén llenos o vacíos. También incorporar el seguimiento satelital de contenedores en base a un análisis de riesgo.

(e) Apoyo a la integración regional

Implementar herramientas que, haciendo uso efectivo del intercambio de información entre las Aduanas del MERCOSUR, aporten al control de operaciones (Decisión 54/04, INDIRA y SINTIA).

IV.2 Los Recursos Humanos

Para alcanzar la visión de una Dirección Nacional de Aduanas que responda en forma eficaz y eficiente a los desafíos del comercio internacional se deberá cumplir el objetivo de fortalecer las capacidades de la Administración, las cuales se concentran fundamentalmente en sus funcionarios, su capacitación, su motivación y su organización para el trabajo. Para disponer en el mediano plazo del personal necesario para responder a las nuevas funciones y tareas que exige la modernización se darán los siguientes pasos:

(a) A partir de la modernización de funciones, procedimientos y tecnología de la Dirección Nacional de Aduanas será posible identificar los recursos humanos, en cantidad, aptitudes y capacitación, que se requerirán para cumplir adecuadamente con las nuevas exigencias. En algunos casos esto implicará la apertura de nuevas áreas de trabajo y especialización, mientras que en otras conducirá a la re-definición de los perfiles y el volumen de recursos necesarios en áreas ya existentes. Lo anterior deberá hacerse junto con una revisión de las definiciones de los cargos y puestos de trabajo, de manera de adaptarlos a las nuevas funciones, así como una nueva carrera funcional.

(b) Para asegurar la disponibilidad de los recursos humanos se desarrollará inicialmente un amplio e intenso proceso de capacitación

que permita a los funcionarios acceder a las capacidades y estándares de desempeño que la modernización de la Dirección Nacional de Aduanas requiere.

(c) A medida que la definición de cargos y necesidades y el proceso de capacitación vayan avanzando, se procederá a una adecuada y objetiva evaluación de las capacidades de los funcionarios, incluyendo las alcanzadas en su capacitación, de modo de asegurar que los nuevos cargos y funciones sean cubiertos adecuadamente.

(d) Para los casos en que no se pueda cubrir los cargos necesarios con el personal actual (por nuevas funciones derivadas de la modernización tecnológica o de la implantación del proceso de cambio, por la evolución de las jubilaciones o cuando la evaluación de capacidades de los funcionarios no sea satisfactoria) se establecerá un sistema de ingresos de nuevos funcionarios en los distintos niveles de la organización. Este sistema seguirá operando en el tiempo, de manera de asegurar una adecuada renovación del personal, de acuerdo a las necesidades funcionales. Los nuevos funcionarios deberán participar en programas de capacitación aduanera inicial.

En particular, se deberá fortalecer las capacidades en las nuevas áreas funcionales que son centrales para la aplicación de los nuevos procesos y procedimientos, como son las de análisis de riesgos, auditoría y tecnologías de la información.

(e) Se establecerá un sistema de incompatibilidades entre el desempeño de funciones en la Dirección Nacional de Aduanas y la realización de actividades empresariales y laborales conectadas con el proceso aduanero.

(f) Para aquellos funcionarios que no se interesen o no estén en condiciones de alcanzar las nuevas exigencias del trabajo se implementará una opción de retiro especial (para funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas), siempre con aprobación en cada caso de la Dirección. Las opciones para el retiro estarán abiertas en distintos momentos del proceso de modernización.

(g) Será necesario revisar la estructura de remuneraciones fijas y variables de la Dirección Nacional de Aduanas, de modo de que se constituya en un justo y efectivo instrumento de reconocimiento y estímulo para el mejor desempeño. Por un lado, se tenderá a incorporar en el componente salarial fijo la mayor parte de los componentes variables sobre los cuales actualmente los funcionarios no tienen capacidad de influencia. Complementariamente, se establecerá un sistema de incentivos para todos los funcionarios, que estimule la mejora en todos los aspectos del desempeño (y no sólo en los directamente relacionados con la fiscalización y la inspección). La modernización del componente de recursos humanos de la Dirección Nacional de Aduanas

deberá acompasarse con las políticas generales definidas por el Poder Ejecutivo en el marco de la Transformación del Estado y la Transformación de los Recursos Humanos del Estado, aunque con los ritmos y características específicas que sea necesario contemplar. Para ello se solicitará asesoramiento a la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) y a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República. Varios de los cambios mencionados en esta estrategia, aunque no todos, requerirán ajustes normativos en distintos niveles jurídicos.

IV.3 La Institucionalidad Aduanera

La modernización de la Aduana requerirá el cambio de las reglas del juego a las que se enfrentan los distintos actores del proceso aduanero, tanto públicos como privados. La nueva institucionalidad aduanera tendrá como objetivo posibilitar la reducción de los costos a los que se enfrentan los agentes económicos del comercio exterior, sin abandonar los requisitos de control y seguridad.

A continuación se presentan los principales cambios a realizar en la normativa vigente. Además de la unificación, sistematización y modernización de las normas actuales, se proponen ajustes importantes en la definición de los cometidos y competencias de la Dirección Nacional de Aduanas, en los ámbitos en que los mismos operan, como por ejemplo, en los roles de los agentes privados, en las garantías de dichos Agentes frente a la Administración y en el régimen de infracciones aduaneras.

(a) Unificación, sistematización y actualización normativa:
Las disposiciones aduaneras vigentes se encuentran dispersas en normas de distinto nivel. Para simplificar y hacer más consistente su aplicación se unificarán y sistematizarán. Además de la unificación normativa, será importante especificar en forma más detallada y clara algunos puntos confusos o de interpretación controvertida. También será conveniente incorporar a la normativa aduanera unificada una serie de prácticas aceptadas en el Comercio Exterior. Finalmente, se realizará una actualización en función de la terminología internacional y el Derecho Comparado.

(b) El ámbito de aplicación y el territorio aduanero

Las normas vigentes no son claras respecto a la definición del territorio aduanero. Se propone diferenciar el ámbito de aplicación y el territorio aduanero, de modo que las normas aduaneras se apliquen en todo el territorio político nacional y no solamente en el territorio aduanero general. Por territorio aduanero se debería entender aquella parte del territorio político nacional en que se aplica un mismo régimen arancelario y de restricciones directas de carácter económico. Las restricciones al ingreso y egreso de bienes que no son

de carácter económico pueden tener como ámbito de aplicación todo el territorio político nacional.

Con respecto a los distintos institutos vigentes como puerto libre, zonas francas, depósitos francos, debe de señalarse que, sin perjuicio de los controles a establecerse por razones de seguridad, fiscalización y sanitarias, se mantendrán todos los esquemas promociónales. Se avanzará en ajustes que señalen las claras especificidades de cada instituto, de manera de no alterar su uso por los agentes. Por otra parte, la existencia de controles permitirá la calificación de puerto limpio y facilitará la internacionalización de las operaciones desde Uruguay, así como aprovechar preferencias comerciales de socios con los que nos integremos.

El objetivo central de los ajustes normativos relacionados con las franquicias territoriales y las operaciones de tránsito será incrementar el orden y la transparencia de esos mecanismos, para mejorar la imagen exterior del país, que puede llegar a verse negativamente afectada por una mala definición de figuras como las mencionadas. Ese prestigio representa un efectivo capital para cualquier país, que se expresa en confianza de las empresas y países para desarrollar nuevos negocios con empresas uruguayas. Pero este objetivo deberá realizarse sin incrementar los costos para los operadores, para lo cual se deberá habilitar la utilización de controles inteligentes, selectivos y tecnológicos.

(c) Competencias de la Administración

Por una parte, la mejora en gestión de la Dirección Nacional de Aduanas requerirá aumentar sus atribuciones en lo que se refiere a la fijación y modificación de procedimientos y controles. Será necesario dotar a la actual institucionalidad aduanera de una organización acorde a los nuevos requerimientos y en la que sus funciones puedan cumplirse con el adecuado grado de autonomía que su naturaleza de servicio especializado requiera y que le permita actuar pronta y eficazmente en resguardo de los intereses públicos, recaudatorios o de otra índole, respondiendo con la debida celeridad en la prevención y sanción de las conductas ilícitas o irregulares. En referencia a las competencias administrativas, deberían detallarse de manera más explícita que en la normativa aduanera vigente al menos en estos aspectos:

- Los cometidos de control: diferenciar en forma clara y expresa las que tendrá en las fronteras aduaneras, dentro del territorio aduanero, en las zonas especiales e incluso en los recintos aduaneros. Esto pondría fin a las zonas grises que generan incertidumbre por diferentes interpretaciones.

- Los tipos de control, para establecer en una norma de rango legal la posibilidad de llevarlo cabo en forma a priori y/o a posteriori, en forma física o documental, con posibilidad de aplicar selección de riesgos o controles aleatorios, de manera de permitir una circulación más fluida de

las operaciones de comercio exterior. Debería preverse la posibilidad de que existan “Operadores Económicos Autorizados”.

- Debería preverse la posibilidad de que existan operadores de la cadena logística que ofrezcan un nivel elevado de garantías de seguridad, en cualquier posición que ocupen en la misma.

- Parece fundamental definir legislativamente el grado de potestades reglamentarias de la autoridad aduanera, como la de emitir normas generales que obliguen a los particulares.

(d) Los agentes relacionados con la Aduana

La normativa aduanera vigente incluye a todos los “agentes públicos de interés privado”: Despachantes, Agentes Marítimos, Aéreos y Terrestres y Proveedores Marítimos y Aéreos. No reconoce sus diferencias y no incluye a otros sujetos relacionados.

Se entiende necesario definir los siguientes sujetos: titulares de la mercadería, los agentes obligados a realizar declaraciones referida a llegada y salida de medios de transporte y mercaderías, los titulares de depósitos aduaneros autorizados y los Despachantes de Aduana (con potestades y sanciones específicas).

Se entiende conveniente evaluar la posibilidad de crear la figura de un “auxiliar de la función aduanera”, ligado al concepto de delegación de funciones, facultando a los Despachantes de Aduana para que actúen como actores nombrados, calificados y supervisados, cuyas funciones y responsabilidades se redefinan y redimensionen ampliando y extendiendo la función aduanera sin costo para el Estado. Al Despachante así concebido se le encargará, además, el archivo y conservación física de los documentos que respaldan las operaciones aduaneras, los que podrán ser requeridos en cualquier momento por la autoridad. A este auxiliar se le fiscalizará de manera especial, se le requerirán garantías, se le auditará permanentemente y serán responsables por las irregularidades que pueda cometer. Complementariamente, se le limitará el ejercicio de actividades conexas.

Por otra parte, se regulará a los restantes agentes de acuerdo a su grado de responsabilidad.

(e) Garantías para los particulares

Establecer algunos principios de actuación de la Administración y del proceso administrativo que sirvan de garantía para los particulares, tanto en lo relacionado con los procedimientos como con la difusión de criterios e interpretaciones de la Aduana. Este último aspecto debería complementarse con un sistema de consultas previas vinculantes.

(f) Régimen infraccional aduanero

El infraccional aduanero está previsto en normas dispersas redactadas en diferentes momentos, respondiendo a diferentes concepciones y problemas puntuales. Debería hacerse una revisión completa para que quede en un único texto alineado con la concepción moderna de la Aduana.

En este marco, los principales cambios a considerar serían los siguientes:

- El Bien Jurídico tutelado

El infraccional aduanero vigente está concebido como un sistema punitivo esencialmente fiscal (salvo en lo referido al contrabando). Deberían describirse las figuras infraccionales incluyendo las finalidades no solamente tributarias de los controles aduaneros, así como también la vulneración de los deberes formales que faciliten los controles (incluir una figura de contravención).

- El nivel de las sanciones y el régimen de culpabilidad

Actualmente las infracciones se imputan sin tener en cuenta el grado de culpabilidad del sujeto, sancionándose de la misma manera, por un simple error, a quien lo comete, que a aquel que lo hace de una manera intencional o maliciosa y, además, sin dejar al Juez ningún margen de discrecionalidad. Parece razonable diferenciar los tipos infraccionales en base a la culpabilidad y estableciendo mínimos y máximos.

- Los tipos infraccionales

El sistema sancionatorio aduanero uruguayo prevé un número comparativamente reducido de figuras infraccionales. Se propone mantener el estilo del régimen actual combinándolo con penas mínimas y máximas para que los Jueces puedan valorar la gravedad de cada situación.

- La recaudación tributaria a proteger con el infraccional aduanero

Habrá que resolver un punto en discusión actualmente: si la pérdida de renta fiscal que debe proteger el derecho sancionatorio aduanero incluye los tributos internos que se generan en las importaciones o bien si se debe sancionar según el Código Tributario.

- Las demoras en el proceso aduanero:

Se conocen opiniones que plantean que el sistema infraccional genera demoras en los procesos aduaneros. Ha habido propuestas de sustituir el proceso judicial por el administrativo y con relación a esto se han realizado algunos estudios. Será necesario tomar posición al respecto, teniendo como objetivos tanto el mantenimiento de garantías para el administrado, como la

celeridad del proceso, sin perjuicio de mantener las oportunidades de defensa y contralor de todos los intervinientes en el mismo.