

La Aduana, una institución clave para el país

Lic. Joaquín Serra
Director Nacional de Aduanas



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas

XIV Jornadas Tributarias
Montevideo, 20 de octubre de 2026

En primer lugar, agradecer la invitación a participar en estas XIV Jornadas Tributarias.

Para la DNA es especialmente valioso estar aquí porque compartimos muchos de los desafíos que se han planteado en estas jornadas: cómo utilizar mejor la información, cómo rediseñar los procedimientos para evitar que los contribuyentes caigan en incumplimientos que luego les resultará muy caro resolver, la necesidad de incorporar tecnología, cómo gestionar riesgos; en definitiva, cómo lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Los cambios que esta implementado la DGI y las experiencias de las Administraciones Tributarias de Brasil y República Dominicana muestran la necesidad que tienen nuestras organizaciones de innovar, de incorporar herramientas digitales y de modernizar los procedimientos y la gestión de riesgos.

Podríamos incluso generalizar estos desafíos a toda la administración pública, pues como se expresa en la Exposición de Motivos de la Ley de Competitividad "... las regulaciones más simples, transparentes y eficientes generan beneficios que trascienden a las empresas directamente alcanzadas. La reducción de costos administrativos (nosotros les llamamos costos de cumplimiento) y regulatorios permite liberar recursos para la inversión productiva, mejorar la productividad, y favorecer la incorporación de nuevas tecnologías y modelos de negocios."

ADUANA

Objetivos múltiples



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas



Recaudar impuestos, aranceles y tasas



Contribuir a la protección de la sociedad, su producción animal y vegetal y el medio ambiente



Contribuir a las políticas comerciales, de fomento a la inversión y de mejora de la competitividad del país

Una de las particularidades de las Aduanas es que tienen cometidos múltiples.

No solo deben recaudar los impuestos, aranceles y tasas que gravan el ingreso o egreso de mercaderías a los países, también deben contribuir a las políticas comerciales de fomento a la inversión y contribuir a proteger las fronteras contra el tráfico de mercancías ilegales (drogas, armas, precursores químicos), el contrabando, la falsificación marcaria y amenazas biológicas o fitosanitarias.

Son tareas aduaneras porque ellas actúan en un punto estratégico de la cadena logística internacional, donde es posible controlar que los bienes que ingresan y salen de los países pagan los tributos, cumplen con las normativas vigentes y que no se trata de bienes ilícitos.

Las Aduanas tienen el reto permanente de equilibrar estas funciones de control con la facilitación del comercio legítimo.

Las nuevas tecnologías evitan que facilitación y control sean objetivos contrapuestos.

Contar con información aduanera y de terceros es lo que permite realizar una adecuada selectividad, concentrando los controles en operaciones de riesgo y liberando el resto de las mercaderías de forma rápida.

Esto se puede hacer si se cuenta con la información adecuada previo al despacho de la mercadería. Para ello, es deseable la digitalización de:

Los procedimientos aduaneros,

Los certificados, licencias y permisos que emiten los diferentes organismos competentes,

La información de los diferentes operadores (importadores y exportadores, transportistas terrestres, marítimos, o aéreos, entre otros.).

Y además, es necesario contar con información tributaria de los importadores y exportadores

Toda esta información servirá para planificar el control y los tratamientos a aplicar a las mercaderías previo al despacho, durante el despacho y ex post.



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas

ADUANA

Actor clave en la recaudación del Estado

4.250 MILLONES
DE DOLARES
recaudados por la DNA
en 2025



95% del presupuesto
ejecutado
por ASSE + ANEP

Una gestión tributaria eficaz tiene una incidencia directa en la capacidad del Estado para financiar distintas políticas y servicios que contribuyen al desarrollo económico y social del país.



En 2025, la Dirección Nacional de Aduanas recaudó aproximadamente **4.250 millones de dólares.**

Para dimensionar la magnitud de esta cifra, puede señalarse que equivale al **95 % del presupuesto ejecutado conjuntamente por ASSE y ANEP durante ese mismo año.**

Más allá de la comparación, este dato permite visualizar la escala de los recursos que la Aduana contribuye a generar y canalizar para el Estado.

Una gestión tributaria eficaz tiene una incidencia directa en la capacidad del Estado para financiar distintas políticas y servicios que contribuyen al desarrollo económico y social del país.



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas

ADUANAS

Contribuye al financiamiento de distintos organismos públicos

DESTINO	IMPORTE (\$)
DGI	132.265.879.703
Aduanas	27.152.445.282
MEF – recargos	12.571.065.667
LATU	917.399.293
INAC	885.208.230
VUCE	165.124.352
CJPP	112.815.651
SUL	110.956.084
AETS	12.848.305
DINARA	10.123.729
Fondo Ind. Periodística	961.273
Otros	8.541
TOTAL	174.204.836.109



Ejercicio 2025 · Importes expresados en pesos uruguayos



CONSTRUYENDO
FUTURO

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS

Como la tendencia ha sido reducir los aranceles, el 85% del monto recaudado corresponde a otros organismos. Solamente un 15% de la recaudación corresponde al IMAUDINI, aranceles o tasas aduaneras. Casi el 76% de su recaudación corresponde a impuestos internos: IVA, IRAE, IMESI e IMEBA. La eficiencia recaudatoria de Aduanas tiene un impacto directo en la recaudación de DGI. Pero, además, la DNA recauda una serie de tributos que financian la actividad de organismos estatales o paraestatales, como la CJPP, LATU, INAC, VUCE, SUL, la AETS. Su función recaudatoria permite el financiamiento de un variado tipo de instituciones, responsables de implementar distintas políticas públicas.



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas

ADUANAS

La evasión fiscal a través del contrabando

2.100 MILLONES
DE PESOS

Incautados enero- agosto 2026



+ 154%

vs mismo período del año anterior

*Decisión estratégica:
priorizar el combate al gran contrabando*

3.000 INCAUTACIONES

Enero- agosto 2026



\$687.000

Incautación promedio

El contrabando es una de las formas de la evasión fiscal. Su principal objetivo es evitar los aranceles y los impuestos que se pagan el momento de la importación, para luego venderlos a un precio menor en mercados generalmente informales. El contrabando es el canal por el cual ingresan las mercaderías y el comercio informal es el que las vende de forma masiva, a través ferias, puestos callejeros, comercios no registrados o subregistrados como monotributo o pequeña empresa y últimamente a través de internet.

Si Aduanas logra desplegar una política de combate al contrabando eficaz, debería contribuir a la formalización de la economía y a la recaudación asociada.

En los 8 primeros meses de este año Aduanas realizó incautaciones por un monto de 2.100 millones de pesos, un 154% más que en el mismo período del año anterior. El monto promedio de las incautaciones fue de \$687.000, casi el triple del monto promedio de las incautaciones del año anterior. Esto, muestra la decisión de priorizar el combate al gran contrabando.

El fortalecimiento de la coordinación con las Jefaturas Departamentales de la Policía Nacional, la Policía Caminera y la Prefectura Nacional Naval ha sido una de las claves que permitió mejorar los resultados.

ADUANAS

El contrabando de cigarrillos: objetivo fiscal y de salud pública

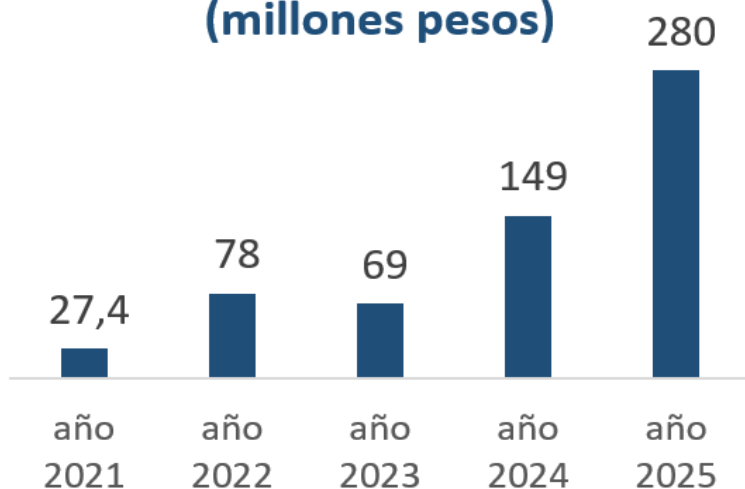


Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas

226,2 MILLONES
DE PESOS

en 335 incautaciones
enero-agosto 2026

**Cigarrillos Incautados
(millones pesos)**



CONSTRUYENDO
FUTURO

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS

En el año 2025, prácticamente se duplicaron los montos de las incautaciones de cigarrillos. En los 8 primeros meses de este año se realizaron 335 incautaciones de cigarrillos por un monto de 226,2 millones de pesos. Es posible que este año se cierre nuevamente con un incremento de las incautaciones. Este tipo de contrabando busca evadir el Imesi a los cigarrillos, lo cual afecta la recaudación, pero por sobre todo afecta la política de salud de reducción del tabaquismo.



ADUANAS

Actor clave en la protección de la sociedad

NO TODO ES RECAUDACIÓN

El control aduanero evita el ingreso ilegal de productos ilícitos y asegura el cumplimiento de diversas normativas



¿QUÉ PROTEGEMOS?

La seguridad nacional, la salud humana, vegetal y animal, el medio ambiente, los derechos de propiedad y al comercio formal.

CONTROL + TECNOLOGÍA + INTELIGENCIA = PROTECCIÓN

La Aduana trabaja para que, a través de nuestros puertos, aeropuertos y pasos de frontera no ingresen productos ilícitos; como son las drogas, las armas y explosivos, o mercaderías de contrabando o falsificadas.

Pero, además la Aduana debe aplicar las normas de los organismos competentes sobre prohibiciones y restricciones a la importación y exportación que dictan el MSP, el MGAP, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Medio Ambiente, entre otros. De esta forma protege a la sociedad de diferentes riesgos a la salud humana, animal o vegetal y al medio ambiente.

El control aduanero trasciende la función recaudatoria y constituye una herramienta fundamental para la protección de la sociedad,

Para cumplir con estas responsabilidades la Aduana no puede trabajar en solitario, debe coordinar con un gran número de organismos públicos.



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas

ADUANAS

Actor clave para el control del cumplimiento
de la normativa que regula el ingreso de bienes al país

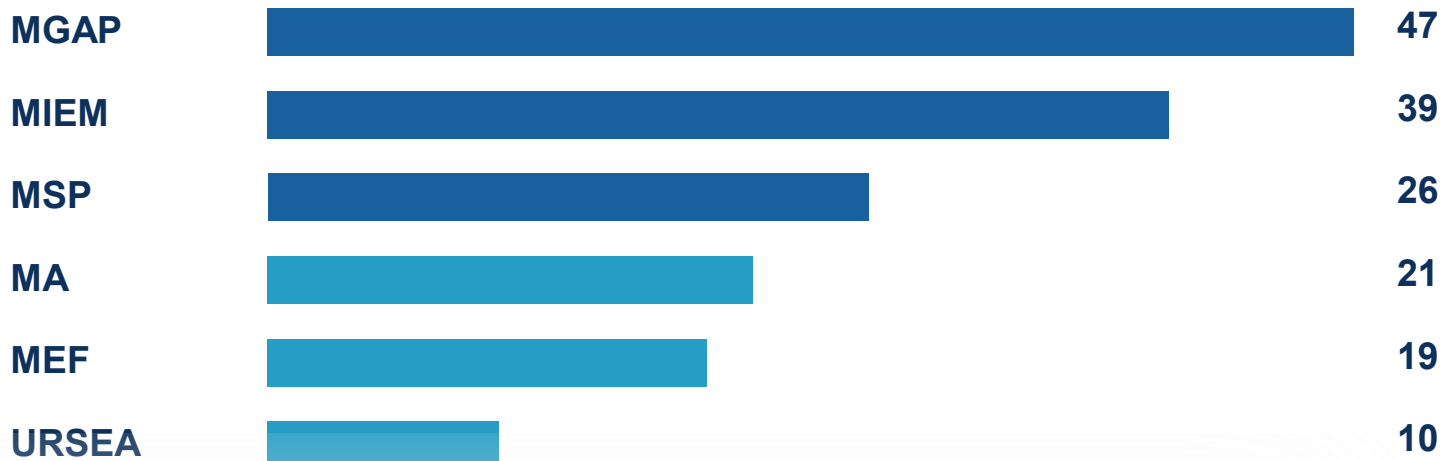
213

Documentos en el DUA

de 30

Organismos distintos

Número de documentos emitidos por los principales organismos:



La Aduana controla el cumplimiento de múltiples requisitos establecidos por otros organismos del Estado. Para dimensionar, hay 213 códigos de documentos asociados al DUA que pueden ser exigibles según las características de la mercadería, el régimen aduanero y la normativa aplicable, que corresponden a 30 organismos distintos de la DNA.

El MGAP es el organismo con mayor cantidad de documentos emitidos, lo que refleja la importancia de los controles fitosanitarios y zoonosanitarios vinculados al comercio de productos agropecuarios, alimentos, animales y vegetales.

El Ministerio de Industria, Energía y Minería, emite documentos asociados a distintas regulaciones técnicas e industriales.

Los documentos emitidos por el MSP están naturalmente vinculados a la protección de la salud de la población y a la regulación de determinados productos .

Los certificados del Ministerio de Ambiente controlan exigencias ambientales de determinadas mercaderías.

Estas cifras muestran la diversidad de regulaciones que confluyen en una operación aduanera. Y esto plantea un desafío importante para nuestra institución porque la Aduana no es el organismo que define todos estos requisitos ni establece las condiciones de cumplimiento pero debemos asegurar que, cuando la normativa así lo exige, la mercadería no ingrese o salga del país sin contar con la documentación habilitante.

ADUANAS

Ejemplos de normativa controlada



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas

1) Medicamentos con componentes estupefacientes o psicotrópicos (MSP)



- ESTU: Certificado de importación/exportación/tránsito de productos medicinales de uso humano y/o veterinario con componentes estupefacientes.
- PSIC: Certificado de importación/exportación/tránsito de productos medicinales de uso humano y/o veterinario con componentes psicotrópicos.

2) Material radiactivo y equipos generadores de radiaciones ionizantes (MIEM)



- MRAD: Autorización de importación/exportación/tránsito de material radiactivo.
- ERAD: Autorización de importación/exportación/tránsito de equipos generadores de radiaciones ionizantes.

Cuando ingresa una mercadería al país, no alcanza con verificar que esté correctamente declarada y que se hayan pagado los tributos correspondientes. Dependiendo del tipo de producto, puede ser necesario comprobar que cuenta con las debidas autorizaciones exigidas por otros organismos competentes.

2 ejemplos:

1) Analgésicos opioides y medicamentos psicotrópicos utilizados bajo prescripción médica. Son productos que tienen aplicaciones terapéuticas legítimas, pero cuyos componentes requieren controles especiales por los riesgos asociados a su uso indebido y el desvío a mercados ilegales.

La Aduana verifica la existencia de la autorización emitida por el MSP y su correspondencia con la operación aduanera. La evaluación sanitaria y la autorización de estos productos corresponden al MSP.

2) Material radiactivo y equipos generadores de radiaciones ionizantes Comprende fuentes radiactivas utilizadas en medicina, investigación o procesos industriales, y determinados equipos de rayos X. Son tecnologías que cumplen funciones esenciales, pero que requieren condiciones especiales de seguridad.

La Aduana verifica las autorizaciones exigibles para la importación, exportación o tránsito de estos materiales y equipos. La evaluación técnica de seguridad radiológica corresponde a la autoridad competente.

Rol de la Ventanilla Única de Comercio Exterior



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas



75% de los documentos emitidos por organismos competentes nacionales se tramitan por la VUCE

VUCE = Integración electrónica

Los sistemas informáticos aduaneros deben poder identificar qué requisitos corresponden a cada mercadería, verificar su cumplimiento y permitir que las operaciones avancen cuando se encuentran satisfechas las condiciones exigidas. El desafío es realizar estos controles de manera eficaz, evitando que la multiplicidad de intervenciones se traduzca en trámites innecesarios, duplicación de información o demoras para los operadores. Y precisamente por eso, la digitalización y la integración de los organismos a través de la VUCE adquieren una importancia estratégica.

Su importancia radica en que facilita la interacción entre los operadores privados y las instituciones públicas, permitiendo avanzar hacia procedimientos más integrados, trazables y eficientes.

De los 213 tipos de documentos asociados al DUA y emitidos por autoridades competentes nacionales, 160 se tramitan a través de la VUCE, el 75% del total.

Si bien existe una participación muy significativa de VUCE, aún quedan oportunidades para continuar avanzando en la integración electrónica.

Ella trae aparejada los siguientes beneficios:

- reduce tiempos y costos administrativos, tanto para las empresas como para el Estado
- mejora la trazabilidad de las autorizaciones, porque facilita conocer su existencia, vigencia y estado, así como su vinculación con las operaciones correspondientes

mejora la calidad y confiabilidad de la información, al reducir las transcripciones manuales y las posibilidades de errores

ofrece mejores condiciones para fortalecer los controles, porque permite disponer de información estructurada y oportuna para realizar validaciones y análisis de riesgo

Cuando se emite electrónicamente, evita falsificaciones o adulteraciones que siempre son posibles de realizar en documentos emitidos en papel

Por su parte Aduanas gestiona 110 tipos de documentos diferentes complementarios o anexos al DUA: desde las facturas hasta los poderes que otorgan los importadores o exportadores a sus representantes.

ADUANAS

Actor clave para el control de bienes
ilícitos en el Puerto y en el Aeropuerto



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas

100 %

Exportaciones escaneadas
en Puerto de Montevideo



*Control no intrusivo sobre las cargas de exportación,
agilidad y seguridad para el comercio exterior y el país*

Desde julio de este año, el 100 % de los contenedores que salen con exportaciones del Puerto de Montevideo son escaneados.

Esto permite ampliar significativamente la capacidad de control de la Aduana, identificar posibles situaciones de riesgo y detectar mercadería ilícita sin necesidad de abrir físicamente cada contenedor. De esta manera, la tecnología se convierte en una herramienta clave para reforzar la seguridad de la cadena logística y cerrar espacios al narcotráfico, al tiempo que se preserva la fluidez del comercio exterior legítimo.

Como existen técnicas de ocultamiento de la droga, como la impregnación de madera, textiles u otros materiales, que no son detectados por los escáneres; el análisis de riesgo permite realizar controles con los perros detectores de la Prefectura Nacional Naval y extraer muestras para ser analizadas en el laboratorio.

No siempre que un contenedor ingresa al recinto portuario es embarcado de forma inmediata. La Aduana también, realiza controles para evitar contaminaciones durante el período que los contenedores están almacenados en la playa de contenedores.

El análisis de riesgo también se utiliza para los controles en pasos de frontera y envíos postales, actuando de forma coordinada con los distintos organismos de seguridad. Para el buen cumplimiento de estas tareas es clave la cooperación internacional para la capacitación de los funcionarios y el intercambio de información.

Así, por ejemplo, en lo que va del año se realizaron 35 incautaciones de drogas de distinta magnitud, de las cuales 23 tuvieron lugar en el Aeropuerto Internacional de Carrasco, reflejando tanto la importancia del combate al narcotráfico a gran escala como el creciente desafío del denominado narcomenudeo internacional.



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas

ADUANAS

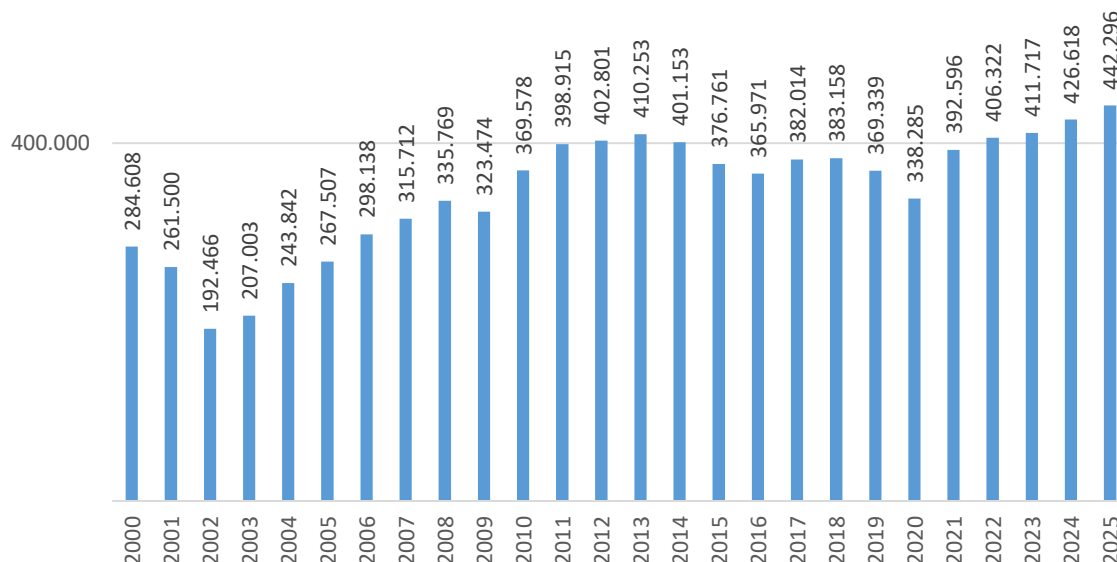
Volumen de operaciones a controlar

442 MILES
DUAS
en 2025

2,8 MILLONES
ENVIOS POSTALES
INTERNACIONAS
en 2025

2,0 MILLONES
FRANQUICIAS
en 2025

Evolución de la cantidad de DUAs



Evolución anual - Franquicias (# Envíos)



CONSTRUYENDO
FUTURO

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS

Este cuadro muestra la evolución de las operaciones aduaneras para dar una idea del esfuerzo de control que se debe realizar.

En el año 2025 el número de Documentos Aduaneros Únicos, DUA, se ha situado en el orden de los 450.000 anuales, mostrando en los últimos 5 años un leve crecimiento año a año.

Por otro lado, se registró una verdadera explosión en los envíos postales aéreos, que pasaron de 550.000 en 2023 a casi 2.000.000 en 2025.

En el comercio exterior demoras innecesarias causadas por controles aduaneros lentos o ineficientes significan atrasos en la entrega de las mercaderías, costos de almacenamiento extras, costos mayores con los transportistas; en definitiva, pérdida de competitividad del país.

Por eso uno de los objetivos de una Aduana moderna es facilitar el comercio exterior, sin perder la capacidad de controlar.

Es claro que, si se pretendiera realizar una revisión física de este volumen de operaciones, los costos del control que se trasladarían a los operadores privados serían altísimos.

Para que las operaciones legítimas puedan realizarse de ágil, sencilla y previsible, reduciendo tiempos y costos la Aduana concentra sus recursos y verificaciones físicas únicamente en aquellas operaciones que tienen una alta probabilidad de incumplimiento por contrabando, evasión fiscal o tráfico ilícito.

ADUANAS

Tiempos promedios de despacho



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas

De 6,0 h en 2021
a 3,2 h en 2025

(reducción = 47 %)



DUA despachados en menos de 8 horas (enero a agosto de 2026)



96,0%



98,7%



94,3%

*Agilidad en los despachos, sin perder capacidad de respuesta
ante los riesgos de la operativa*

Con el tiempo de despacho no se mide todo el tiempo logístico de una operación de comercio exterior, solo se mide el tiempo que la mercadería esta sometida a control aduanero; o sea, desde la numeración del DUA hasta su liberación.

En el año 2025, el tiempo promedio de despacho fue **de 3,2 horas**.

Durante los primeros ocho meses de 2026, el 96,4 % de los DUA fueron liberados en menos de ocho horas. Estos resultados muestran como Aduanas a logrado implementar procedimientos ágiles y rápidos.

Una Aduana basada en información



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas

DIGITALIZACIÓN

Sistema
LUCIA

INFORMACIÓN Y
TRAZABILIDAD

GESTIÓN DE RIESGOS

La información es uno de los principales activos de la Aduana para controlar mejor y facilitar más = control inteligente



CONSTRUYENDO
FUTURO

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS

¿Cómo se logran estos resultados?

Como dice Palmigiani, Gerente de Comercio Exterior, la Aduana controla átomos y no BIT, sin información no sabríamos que átomos controlar.

Por eso, la Aduana tiene un modelo de gestión basado en la información, donde la tecnología y el uso inteligente de los datos cumplen un papel fundamental.

El Sistema informático Lucía, es una herramienta sin la cual no se podría aplicar este modelo.

Lucía permitió:

Digitalizar los procedimientos. Distintos procesos electrónicos permiten gestionar declaraciones, documentos, realizar controles y autorizaciones con casi ninguna dependencia de documentos en papel.

Contar con información trazable. El registro histórico de las operaciones permite analizar comportamientos, elaborar indicadores y realizar controles posteriores.

- Gestionar los riesgos. La información disponible permite seleccionar y priorizar operaciones, concentrando los recursos de control donde existe mayor riesgo

Sistema LUCIA

Un gran activo de la ADUANA



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas

Inicio de operaciones: año 1998

Inversión en mantenimiento continuo

Funcionamiento 24x7 los 365 días



CONSTRUYENDO
FUTURO

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS

Como decíamos, el Sistema LUCIA, constituye la principal herramienta informática para la gestión y el control de las operaciones aduaneras.

Se trata de un sistema transaccional desarrollado en Uruguay, a partir del año 1998, que permite:

Registrar, procesar y realizar el seguimiento de los DUA digitales de las operaciones de importación, exportación y tránsito de mercaderías, incluye la Declaración Jurada propiamente dicha y toda la documentación anexa (facturas, certificados y licencias, certificados de origen, etc.)

Registrar, procesar y realizar el seguimiento de las cargas, a través de los Manifiestos Internacionales de Carga para el transporte internacional de carga terrestre, los Conocimientos de Embarque marítimos y las Guías Aéreas.

Gestionar y controlar los movimientos de las mercaderías e inventarios en las distintas zonas primarias aduaneras (Terminales de Contenedores, Depósitos Intraportuarios, Depósitos Aduaneros Particulares, Zonas Francas, Depósitos Fiscales Únicos y las Tiendas Libres de Impuestos),

Es un sistema que además de los procedimientos aduaneros recién mencionados, integra la gestión de riesgo, el precinto electrónico, emite los talones de pago y gestiona los pagos electrónicos y también registra las actas de las incautaciones en una misma plataforma.

LUCIA acompaña el ciclo de vida de las operaciones aduaneras, desde la presentación de las declaraciones su documentación correspondiente hasta el libramiento de las mercaderías y las actuaciones posteriores.

Esto permite contar con información sobre las distintas etapas del proceso, identificar las intervenciones realizadas y mantener la trazabilidad de las operaciones.

Desde el punto de vista funcional, LUCIA incorpora mecanismos de validación de datos, aplicación de reglas de negocio y controles automatizados.

Otro aspecto relevante es su capacidad de interacción con otros sistemas y organismos. Como vimos, la gestión aduanera requiere intercambiar información con múltiples actores, tanto públicos como privados por lo que la interoperabilidad es esencial.

Asimismo, LUCIA es una herramienta de generación de información que permite realizar consultas públicas y funcionalidades de acceso restringido, con procedimientos de autorización de usuarios, permite elaborar estadísticas, monitorear las operaciones y analizar indicadores de desempeño, aportando información para la toma de decisiones y la mejora continua de los procesos.

Desde su implantación, hace casi 30 años, hasta ahora ha ido evolucionando conforme a los cambios normativos, nuevas operativas de comercio exterior y mejoras de procesos.

LUCIA se despliega sobre una infraestructura tecnológica de alta disponibilidad lo que permite el funcionamiento operativo de 24 horas al día, 7 días a la semana, los 365 días del año.

Desafíos para el 2027

Medidas para impulsar la competitividad



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas



Autodespacho
aduanero



Mejor coordinación
DNA/DGI en importaciones
que hoy requieren
intervención previa de DGI



Eliminación de la
intervención previa de DGI
en exportaciones que
retornan



Devolución de tributos a
exportadores **OEC**:
30 días luego completar el
despacho

La Aduana esta trabajando en la implementación de varias medidas que tienen un objetivo común: reducir las cargas administrativas para los operadores de comercio exterior, eliminar intervenciones que no agregan valor y aprovechar las posibilidades que ofrecen la digitalización y el intercambio de información entre organismos. Estas iniciativas requieren cambios normativos, adecuaciones tecnológicas y, una estrecha coordinación interinstitucional.

1. Autodespacho aduanero

El Código Aduanero establece que la intervención del despachante de aduana es **preceptiva (obligatoria)** para tramitar solicitudes, declaraciones y operaciones aduaneras ante el organismo.

El despachante de aduana es un sujeto privado, auxiliar del comercio y de la función pública aduanera, que puede ser una persona física o jurídica.

Para ejercer su profesión los Despachantes de Aduana deben cumplir una serie de requisitos (prueba de competencia ante el MEF, de idoneidad moral, registro ante la Aduana, constitución de garantías, entre otros) y asumen una serie de responsabilidades.

El Carou establecía una serie de excepciones a la preceptividad: equipaje de los viajeros, envíos postales, organismos públicos, retorno de uruguayos, muestras comerciales)

La ley de competitividad, introduce un cambio muy importante en la forma en que los operadores podrán relacionarse con la Aduana, pues se habilita, bajo determinadas condiciones, que los propios importadores y exportadores realicen directamente sus declaraciones aduaneras, sin necesidad de recurrir obligatoriamente a un despachante de aduana.

Esta nueva posibilidad implica un gran desafío. Hasta ahora Aduanas se relacionaba con un pequeño número de operadores altamente especializados –aproximadamente unos 500-, próximamente el número de operadores que interactuarán directamente con la Aduana puede aumentar considerablemente.

Probablemente será una opción que utilizarán grandes empresas y las empresas más pequeñas. El desafío mayor será con estas últimas, pues no cuentan con recursos propios para desarrollar software propios para presentar los DUAs y tendrán poca experiencia y conocimientos para realizar trámites aduaneros. Será necesario proporcionarles nuevas herramientas tecnológicas (KIT Lucía) y asistencia. Esta nueva posibilidad, podría impulsar la internalización de las pequeñas y medianas empresas, lo que les permitiría diversificar riesgos, mejorar sus ingresos y aprovechar los acuerdos comerciales.

En definitiva, el objetivo es ampliar las alternativas disponibles para las empresas, facilitar sus operaciones y reducir sus costos, manteniendo las garantías necesarias para el correcto cumplimiento de la normativa aduanera.

2. Mejor coordinación DNA/DGI

Existen unas 25.000 operaciones de importación anuales que requieren una intervención previa de la DGI. Algunos impuestos internos que se recaudan en el momento de que se realiza una importación—como son el IMESI y el Imeba- exigen que el importador gestione ante la DGI de forma previa al despacho de las mercaderías la exoneración o reducción de tasas. Esto genera la necesidad de realizar dos trámites: uno ante DGI y otro ante Aduanas, duplicando el ingreso de información. Cuando esto ocurre se generan costos innecesarios, posibilidades de error o fraude. Pero a su vez, como el funcionamiento de ambos organismos son diferentes se pueden generar demoras que aumentan los tiempos del despacho generando costos de piso en los depósitos y demoras en la entrega de la mercadería.

DGI y Aduanas están trabajando para simplificar estos trámites, y evitar que el operador deba presentar dos veces información que ya está disponible en el Estado. El desafío es avanzar hacia mecanismos de intercambio electrónico y validaciones automáticas que permitan mantener los controles tributarios necesarios, pero con una menor carga administrativa. Se trata de pasar de un modelo basado en intervenciones sucesivas a otro donde los organismos puedan compartir información y actuar de manera coordinada para reducir los tiempos de tramitación para los usuarios.

3. Eliminación de la intervención previa de DGI en exportaciones que retornan

Se apunta a simplificar el tratamiento de las mercaderías exportadas que, por diferentes motivos, deben retornar al país y requieren gestiones adicionales ante la DGI. Esto resulta especialmente importante para las empresas exportadoras, que muchas veces trabajan con productos perecederos, y que necesitan resolver estas situaciones con rapidez, minimizando costos logísticos, demoras y pérdidas.

4. Devolución de tributos a exportadores OEC en un plazo de 30 días

DGI le devuelve a los exportadores un porcentaje del valor de la exportación. Esta devolución se hace con Certificados de Crédito Electrónicos con origen “reintegro de impuestos a la Exportación”, cuya exigibilidad es de 180 días a partir de la fecha de cumplida la operación. Este plazo se reducirá a 30 días a los Operadores Económicos Certificados. Los OEC son operadores vinculados a la actividad aduanera que han acreditado una cadena de suministro y logística segura y confiable. La Aduana audita, en el caso de los exportadores, entre otros aspectos, el llenado seguro de los contenedores, su almacenamiento y transporte, para reducir la posibilidad de contaminación de las cargas con productos ilícitos. Para cumplir con los requisitos de certificación las empresas deben invertir en procesos seguros y auditables.

Esta iniciativa busca otorgar un beneficio concreto a las empresas exportadoras que han demostrado cumplir con estándares de seguridad y confiabilidad en sus operaciones: la devolución más rápida de los tributos contribuye a mejorar la liquidez y el capital de trabajo de estas empresas exportadoras certificadas. Al mismo tiempo, fortalece el atractivo del programa OEC y genera incentivos para que más operadores avancen hacia la certificación. Esto libera recursos para que la Aduanas pueda concentrar los controles en las empresas con mayores riesgos.

Generalmente estos productos salen por el Puerto de Montevideo.

Esta una medida que contribuye a que Uruguay pueda seguir contando con un Puerto Seguro.

Desafíos para el 2027

Medidas para impulsar la competitividad



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas



Diferimiento del pago
de tributos en las
importaciones



La Aduana aceptará
exclusivamente documentos
electrónicos



Eliminación archivo
físico de la
documentación
complementaria



Sustitución de Certificados
por Declaraciones Juradas

5. Diferimiento del pago de obligaciones en las importaciones

El convenio de Kyoto Revisado de la OMA promueve que la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros en todo el mundo. Sus recomendaciones ofician como un manual de buenas prácticas internacionales. Entre ellas se encuentra la recomendación de que las Aduanas prioricen el libramiento de las mercaderías al cobro de los impuestos, permitiendo el aplazamiento del cobro de los mismos. La Ley de Competitividad regula el cobro diferido de tributos. Aduanas está trabajando con el MEF, para que una vez se apruebe la Ley se pueda reglamentar de forma rápida. Como forma de reducir los riesgos de evasión y morosidad, podrán utilizar esta posibilidad aquellos importadores que tengan una antigüedad mínima, con un correcto historial de cumplimiento en DGI y Aduanas y que no concentren sus importaciones en un breve período del año. En caso de incumplimiento, la Ley autoriza la suspensión inmediata y automática del importador. En estos incumplimientos no regirá la responsabilidad solidaria del despachante de aduanas. La Ley también incorpora la mora en el pago de tributos, como un nuevo tipo de sanción aduanera, en los mismos términos que los previstos en el Código Tributario, pero sin recargos, ya que las deudas aduaneras se actualizan por la variación de la UI. Estos cambios legales permitirán el despacho de las mercaderías, posponiendo el pago de los tributos por un período determinado. Es una medida de facilitación financiera para los operadores de comercio exterior, que procura contribuir a mejorar el flujo de caja de las empresas y reducir las necesidades de financiamiento de sus operaciones. Desde la perspectiva de la Aduana, el desafío consiste en implementar este mecanismo de manera que se mantengan las garantías de cobro y no se comprometa la recaudación.

6.Recepción por parte de Aduanas exclusivamente de documentos electrónicos

Como ya señalamos, la Ventanilla Única de Comercio Exterior constituye una herramienta clave para integrar a los distintos organismos y ofrecer al operador un punto único de gestión. La Ley de Competitividad establece que la Aduanas solamente recibirá documentos electrónicos. Para avanzar hacia la obligatoriedad los organismos nacionales que participan en las operaciones de comercio exterior deberán realizar su intervención electrónicamente a través de la VUCE. Esta medida reducirá la circulación de documentos, evitará gestiones paralelas y mejorará la trazabilidad de las autorizaciones. El desafío no es solamente tecnológico: también requiere revisar procedimientos, acordar criterios comunes y asegurar que los organismos estén preparados para operar de manera integrada. Entendemos que la VUCE cuenta las capacidades adecuadas, para concretar este desafío. La Ley de Competitividad establece que los documentos complementarios emitidos en formato papel deberán ser transmitidos a Aduanas en soporte electrónico. El declarante será responsable de su correspondencia con el original, de su integridad y legibilidad. Los documentos electrónicos se presumirán fieles e íntegros respecto de sus originales y tendrán plena validez y eficacia jurídica y probatoria, salvo prueba de falsedad.

7. Eliminación del archivo físico de la documentación en papel complementaria al DUA

La normativa actual establece que los despachantes de Aduanas tienen la obligación de almacenar todos los documentos en papel que respalden un DUA durante cinco años. Este sistema se denomina Registro de Archivo de Soporte de la Operación (RASO). La Aduana habilita a los operadores autorizados para mantener estos archivos físicos.

En paralelo la Aduana habilita un registro digital, denominado Registro de Archivo de Documentos en Soporte Digital (RADE). Los documentos emitidos en soporte papel, pero posteriormente digitalizados debían ser archivados en ambos registros.

La Ley de Competitividad elimina el archivo físico y mantiene la obligación de mantener un archivo digital durante 10 años. Este es otro paso hacia la digitalización integral de los procedimientos aduaneros. El objetivo es reducir costos administrativos, facilitar el acceso a la información y mejorar la trazabilidad, asegurando al mismo tiempo que la documentación, como está en la nube, está siempre disponible cuando sea necesaria para los controles.

8. Posibilidad de sustituir certificados por declaraciones juradas

La ley de Competitividad establece que el Poder Ejecutivo podrá establecer mecanismos de reconocimiento de certificaciones, autorizaciones, registros, evaluaciones de conformidad u otras acreditaciones emitidas por autoridades competentes u organismos certificadores reconocidos en países o grupos de países que cuenten con elevados estándares de vigilancia sanitaria, de calidad o seguridad, según establezca el regulador competente en la materia a nivel nacional. Los importadores, o el despachante de aduanas, podrán suscribir una declaración jurada expresando el cumplimiento de las condiciones exigidas por el organismo nacional competente.. Los organismos con competencias de control tendrán acceso a la información disponible en Aduanas necesaria para el ejercicio de sus cometidos y podrán realizar controles posteriores y selectivos basados en análisis de riesgo.

Esta medida responde a una lógica de simplificación y responsabilidad. Evita la exigencia de certificaciones previas cuando el cumplimiento de determinados requisitos pueda acreditarse mediante una declaración del interesado, sujeta a controles posteriores. Esto no significa eliminar las exigencias ni debilitar la fiscalización, sino cambiar la forma en que se verifica su cumplimiento.

Será responsabilidad de la Aduana recibir las Declaraciones Juradas y la información complementaria que sea necesaria, para que los organismos competentes puedan disponer de ella para realizar los controles expost. También se deberá coordinar la aplicación de sanciones cuando corresponda.

Hace unos meses el Poder Ejecutivo reglamento la sustitución de los denominados certificados negativos por Declaraciones Juradas.

Es un procedimiento que ya esta funcionando con esta lógica.

Y que ahora se puede extender a certificaciones positivas.

Ejemplificar con INAVI.

Desafíos para el 2027

Medidas para impulsar la competitividad



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas



Canal rojo basado
exclusivamente en
análisis de riesgo



Cadenas certificadas
OEC sin precintos
electrónicos en los
tránsitos



Controles aduaneros
adaptados al **transporte**
ferroviario

9. Cadenas certificadas OEC sin precintos electrónicos en los tránsitos

Esta medida facilita y reduce el costo de las operaciones de tránsito aduanero realizadas dentro de cadenas logísticas seguras. Estos dispositivos constituyen una herramienta importante para el seguimiento y control de las mercaderías en tránsito pero cuando los operadores que integran una cadena logística ofrecen garantías suficientes de seguridad y cumplimiento, es posible aplicar mecanismos de control alternativos sin aumentar los riesgos y reduciendo los costos.

10. Canal rojo basado exclusivamente en análisis de riesgo

Aún existen algunas normas que exigen que ciertas operaciones necesariamente tengan asignado un canal rojo. La consecuencia natural de un modelo de control aduanero más inteligente y selectivo es que la asignación de canal rojo responda exclusivamente a criterios de análisis de riesgo.

11. Controles aduaneros adaptados al transporte ferroviario

El país ha construido capacidades para impulsar el transporte ferroviario. Este modo de transporte tiene condiciones operativas que hacen necesario adaptar los procedimientos y prescindir de algunos dispositivos tecnológicos como el precinto electrónico, por tratarse de un medio de transporte permanentemente georreferenciado y controlado por la autoridad ferroviaria.

El desafío de la modernización del Estado



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas

DGI

DNA

Ejemplos de Modernización

Pilares del Éxito



Digitalización y
despapelamiento



Gestión integral de
riesgos



Cambio de paradigma



Las claves del éxito

Transformación digital, prevención y facilitación del cumplimiento.

Tuve la suerte y el honor de trabajar en ambas instituciones.

Tengo la experiencia directa de las transformaciones que experimentaron.

Ambos organismos pasaron de estructuras tradicionales, rígidas y enfocadas únicamente en el control físico o papel, a transformarse en instituciones gerenciales, sumamente digitalizadas y guiadas por la gestión de riesgos.

A nivel técnico y operativo, su modernización se puede observar a través de tres pilares fundamentales:

Transformación Digital y Despapelamiento

Gestión integral de riesgos

Cambio de paradigma, pasando de estar enfocados exclusivamente en la persecución y sanción a un modelo basado en la facilitación y gestión del cumplimiento..

Como bien sintetiza el Plan de Gestión Tributario 2026-2027 de la DGI “La estrategia combina facilitación, asistencia e inducción al cumplimiento oportuno con controles proporcionales al riesgo, procurando reducir los costos de cumplimiento, fortalecer la confianza y asegurar una aplicación imparcial de la normativa”. Esto no significa que no se sancione. El fraude y el delito deben ser combatidos con las sanciones más duras que se pueda por el daño y las injusticias que generan.

Por último, permítanme algunas reflexiones personales sobre los factores que explican el éxito de estos cambios: un diagnóstico correcto de los problemas, una visión clara hacia donde se quiere ir, construir sobre los cimientos que construyeron los que nos precedieron, contar con el apoyo de las autoridades, informar a la opinión pública las razones de los cambios y en que consisten y capacidad de gestionar los conflictos que generan los cambios.

Pero un factor decisivo, sin el cual los cambios no son posibles, es el apoyo de los buenos funcionarios, desde el que realiza la tarea más sencilla hasta el profesional que realiza los trabajos más complejos.

Sin su compromiso, las instituciones no cambian.

Ellos, además, serán los que darán permanencia a los cambios.

Muchas gracias.

Muchas gracias

Lic. Joaquín Serra



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección Nacional de Aduanas

XIV Jornadas Tributarias
Montevideo, 20 de octubre de 2026