

# La agenda de facilitación de comercio y las VUCE en los países del Mercosur

Paloma Ochoa

## 1. La agenda de facilitación de comercio y su importancia

En un contexto de caída sostenida en el tiempo de los aranceles, los obstáculos al comercio se relacionan cada vez más con cuestiones no arancelarias, vinculadas a una cantidad de factores entre los cuales se encuentran los procedimentales y operativos. La agenda de facilitación de comercio supone la simplificación, modernización y armonización de los procedimientos de exportación e importación y busca mejorar los niveles de competitividad a través de la reducción y simplificación de trámites.

La facilitación de comercio es un tema central, particularmente en lo que hace a la inclusión de mayor cantidad de empresas PyMEs en el comercio internacional. La facilitación de comercio permite disminuir la vulnerabilidad de las economías a través del aumento, pero también la diversificación de sus exportaciones. El proceso debe incluir tanto exportaciones como importaciones, ya que si se quiere integrar cadenas de valor globales se deben asegurar, en tiempo, las partes e insumos necesarios, para poder efectuar las entregas con las calidades exigidas en bienes y servicios.

El uso de las tecnologías de la información y de los medios electrónicos para la operación aduanera es parte del Convenio de Kioto (CKR) y también forma parte del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que fue parte central y el principal logro de la Ronda Bali y que entró en vigencia en febrero de 2017. Esta disposición, relativa al tema de la informatización, no es vinculante pero apunta a modernizar los procedimientos y coordinación de los despachos en frontera. Asimismo, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) recomienda la adopción de la **Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)**, un sistema que apunta a lograr una mayor eficiencia en las operaciones de comercio exterior aumentando la competitividad y mejorando las condiciones de inserción internacional.

Las primeras iniciativas de ventanillas electrónicas y unificadas, que promueven la facilitación de comercio se originaron en Asia en la década del 90 y tuvieron un fuerte vínculo con expansión de las cadenas globales de valor en la región. Aumentó los niveles de integración productiva a nivel intrarregional, al tiempo que conectó a las empresas asiáticas en sistemas productivos y comerciales internacionales a través de la mejora de los procedimientos así como de la logística y los tiempos. Su objetivo es **optimizar y unificar digitalmente, en un solo punto de ingreso, todos los requerimientos relacionados con la importación, exportación y tránsito de mercancías.**

Aunque el concepto de “Ventanilla Única de Comercio Exterior” comenzó a utilizarse en 2005, fue en el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio alcanzado en Bali en 2013 que se estableció expresamente como instrumento fundamental para lograr los objetivos establecidos en el mismo.

Hacia 2012, según el Banco Mundial, de 150 países analizados, 49 ya estaban dentro del sistema de VUCE. En Latinoamérica los pioneros fueron Colombia y Perú, en 2006, y después otros como México y Ecuador, en 2010; Chile y Bolivia en 2011; Uruguay en 2013 y Panamá y Argentina, en 2016 (Centro de Despachantes de Aduana).

## **2. Las VUCE en América Latina**

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) registran fuertes dificultades aún en este sentido, lo que obstaculiza una mayor participación de PyMEs en el comercio internacional. Así, en nuestra región, los costos de logística duplican los de las economías avanzadas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por otra parte, Opperti menciona que el 40% de la disparidad de los costos de los fletes internacionales entre América Latina y la Unión Europea, se debe a diferencias de calidad de la infraestructura portuaria y aeroportuaria y que el tiempo de procesamiento documental en frontera para exportación requiere, en promedio, entre dos y tres días en América Latina, mientras que en UE, EEUU y Canadá es menor a un día (Opperti, 2019). Varios estudios demuestran que en las exportaciones desde América Latina no son los aranceles ni el costo de transporte a destino el factor gravitante, sino las deficiencias propias de infraestructura y de procedimientos y regulaciones vigentes. Esto perjudica a todas las empresas exportadoras en general pero, en particular, a las PyMEs que desarrollan procesos de agregado de valor (Djankov, Freund y Pham, 2006).

En América Latina, las VUCE, fueron impulsadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en busca de la interoperabilidad y son parte central de la convergencia entre Mercosur y Alianza del Pacífico (AP) que, en abril de 2017, acordaron una Hoja de Ruta para el acercamiento de ambas iniciativas de integración.

Desde hace varios años, la mayoría de los países de la región han implementado VUCE y vienen cooperando para su fortalecimiento y coordinación, con la finalidad de alcanzar un funcionamiento en red con otras VUCE.

En materia de vínculo entre las VUCE, sobresalen los países de la Alianza del Pacífico, que en julio de 2016 alcanzaron la interoperabilidad de los certificados fitosanitarios y se encuentran avanzando en proyectos de interoperabilidad de los certificados de origen y de los documentos aduaneros.

Cabe mencionar que, tal como indica Thorrens (2020), “la implementación de una VUCE no es un proceso lineal sino incremental y evolutivo. No existe un modelo estándar con respecto al diseño, implementación y operación de una VUCE. Cada experiencia es única, diferente y responde a las necesidades de cada país, el marco legal existente y la disponibilidad de recursos para su desarrollo” (p. 16).

## Situación VUCEs América Latina (países seleccionados). En base a CEPAL, agosto 2020

País	Plataforma	Año Inicio	Interoperabilidad	
			Local/Nacional	Regional
ARGENTINA	VUCE	2016. (reevaluación)	A finales del 2019 se realizó un piloto operativo en Ezeiza, que esperaba alcanzar la interoperabilidad al término de la etapa 5 (2021). Actualmente en reestructuración, bajo el nombre de Ventanilla Única de Comercio Exterior (CIVUCE), la cual brinda información sobre las intervenciones que tiene la operación, impuestos y preferencias arancelarias. Próximamente podrá realizar despachos digitales desde el tablero de trámites a través de un sistema en la nube.	En desarrollo interoperabilidad con países del MERCOSUR.
BOLIVIA	VUCE	En desarrollo	En desarrollo ventanilla física que será posteriormente migrada a una electrónica. La fase inicial será en La Paz, para luego extenderse a Cochabamba, Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija.	En desarrollo interoperabilidad con países del MERCOSUR. Proyectada interoperabilidad con países de la Comunidad Andina.
BRASIL	VUCE	1993 1997 2014	En 1993 inicia el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SISCOMEX) como interfaz electrónica entre exportadores y organismos de gobierno. En 1997, se amplió para las operaciones de importación. En 2014 comenzó el Programa Portal Único de Comercio Exterior, para procesos más eficientes, armonizados e integrados tanto para importación, exportación y tránsito.	En desarrollo interoperabilidad con países del MERCOSUR.
CHILE	VUCE	2009	Pese a no ser obligatoria, concentra 90% de las transacciones. En IMPO incluye Ministerio de Salud, Servicio Agrícola y Ganadero e Instituto de Salud Pública.	2009: Certificados de Origen con Colombia y México. En desarrollo interoperabilidad total con Alianza del Pacífico
COLOMBIA	VUCE	2006	Su uso es obligatorio. Promueve la seguridad tecnológica y jurídica de los trámites al integrar la firma digital y el pago electrónico en línea. Elimina trámites físicos, generando menor tiempo y mayor agilidad en los procesos de comercio exterior.	2009: Certificados de Origen con México y Chile; 2014: con Ecuador; 2016: Holanda En desarrollo interoperabilidad total con Alianza del Pacífico Proyectada interoperabilidad con países de la Comunidad Andina.
MEXICO	VUCE	2012 2016 (relanzamiento) 2018 (relanzamiento)	Funciona bajo el nombre de Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM). Permite efectuar los trámites de las distintas regulaciones y restricciones no arancelarias de comercio exterior que emiten 10 dependencias gubernamentales. Ha permitido reducción del 90% de trámites burocráticos y del 10% del tiempo para desaduanar los productos. En reingeniería para VUCE 2.0 orientada a las PYMES y servicios adicionales	La actual versión es interoperable con otras VUCEs o dependencias de gobierno mediante el uso de estándares de intercambio electrónico de datos (OMA, EDIFACT, Cargo-xml, IATA). Desde 2009: Certificados de Origen con Chile y Colombia. 2016: Documentos fitosanitarios con países de la Alianza del Pacífico En desarrollo interoperabilidad total con Alianza del Pacífico
PARAGUAY	VUCE	2003	Procesa casi la totalidad de las 120 mil operaciones de exportación mensuales. Los procesos de importación y exportación se encuentran separados en Aduanas y en el Ministerio de Industria y Comercio respectivamente. Todos los certificados sanitarios se emiten digitalmente.	Se encuentra en proceso de homologación el Certificado de Origen de ALADI, mientras que se están desarrollando procesos avanzados de gestión de riesgos. En desarrollo interoperabilidad con países del MERCOSUR.
PERU	VUCE	2008	El proyecto entró en producción en 2010. Participan 27 instituciones, 17 del sector público, 9 gremios empresariales y 1 administrador portuario. Ha permitido la reducción de 25% del tiempo en trámites y del 5% de los costos de comercio exterior.	2016: Documentos fitosanitarios con países de la Alianza del Pacífico En desarrollo interoperabilidad total con Alianza del Pacífico. Proyectada interoperabilidad con países de la Comunidad Andina.
URUGUAY	VUCE	2007	El 73% de Operaciones de Comex e integra al 90% Agencias de Gobierno.	En desarrollo interoperabilidad con países del MERCOSUR.

### **3. VUCE en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay**

#### **a. Argentina**

En Argentina, en septiembre de 2016, el Decreto N° 1079 creó la unidad ejecutora de la VUCE Argentina bajo la órbita de la Secretaría de Comercio, pero con intervención de otros organismos. La VUCE está en funcionamiento desde diciembre de 2018, en el marco de la “despapelización” de los trámites de comercio exterior, como una plataforma on line para canalizar todos los trámites relacionados con la importación y exportación. Argentina fue uno de los últimos países en sumarse seriamente a esta tendencia global.

Incluye alrededor de 320 trámites y permite la gestión online desde cualquier punto del país al seguimiento de los trámites de las operaciones de comercio exterior con un ahorro significativo en tiempo y dinero.

La CIVUCE (Central de Información del Comercio Exterior), asociada a la plataforma, permite acceder de forma gratuita y en un solo lugar, a la información oficial de toda la normativa de comercio exterior, facilitando el acceso de la información y mejorando la transparencia.

En la actualidad se encuentra avanzada hasta la fase 4, por lo que no incluye el funcionamiento de la Aduana. El objetivo original era alcanzar la interoperabilidad para el año 2020. Actualmente se encuentra en proceso de revisión. Si bien se avanzó rápidamente con la parte más “soft” de la operatoria del comercio exterior, la parte aduanera aún presenta grandes dificultades, tal como manifiestan muchos de los exportadores.

Si bien no hay datos respecto de su impacto al momento, las estimaciones del Centro de Despachantes de Aduana estimaban el ahorro para la Argentina en USD 6.500 millones anuales, al momento de su lanzamiento.

#### **b. Brasil**

El Programa Portal Único Siscomex (PUCOMEX) fue lanzado en 2014 con el objetivo de lograr una significativa reducción de plazos en el comercio exterior brasileño, pasando de 13 a 8 días para las exportaciones y de 17 a 10 días para las importaciones. Fue completamente implementado en 2017 y, desde entonces, ha permitido reducir el tiempo promedio de exportación de 13 a 6,8 días, lo que representa un aumento de 100 mil millones de Reales anuales en el PBI ([www.serpro.gov.br](http://www.serpro.gov.br)).

El Nuevo Proceso de Exportaciones, implementado en 2018, permitió la reducción de documentación a través de la implementación de la Declaración Unica de Exportación (DU-E). El sistema trajo innovaciones significativas que implicaron importantes ganancias, en particular en el proceso de exportación. El proceso de importación del nuevo sistema aún se encuentra en sus etapas iniciales.

Dentro de las ganancias más importantes que ofrece el sistema es la mejora en la eficiencia de los procesos y la consiguiente reducción de plazos en los trámites administrativos de análisis documental. El tiempo de análisis documental de exportación pasó de 3 días a 15 minutos, el de emisión de certificados fitosanitarios de 7 días a 24 horas y el otorgamiento de licencias de importación de 20 a 4 días. Por otra parte, el portal permite que las empresas resuelvan sus operaciones y la documentación requerida con una cantidad de accesos significativamente menor, lo que reduce la cantidad de tiempo destinado a la tramitación de operaciones en el sector privado.



Fuente: [www.serpro.gov.br](http://www.serpro.gov.br)

### c. Uruguay

En Uruguay el proyecto comenzó en 2011 y la plataforma entró en funcionamiento en el 2013. A diciembre de 2019, VUCE Uruguay tenía incorporados 145 procesos y 186 trámites de comercio exterior.

La plataforma es utilizada por tres grandes tipos de usuarios: los usuarios de organismos públicos, los despachantes de aduanas y las empresas o particulares. Cuenta en la actualidad con alrededor de 40.000 usuarios de los cuáles el 94% son empresas o particulares.

Una de las cuestiones más relevantes en la implementación de las VUCEs es el tema de la evaluación y medición de los resultados. El informe de evaluación de la VUCE Uruguay, de diciembre de 2019, dice al respecto que, al comienzo del proyecto “se establecieron junto con el BID dos indicadores de impacto vinculados al tiempo y costo de las operaciones, variables que indefectiblemente deberían ser reducidas por el proyecto VUCE. Ante la poca disponibilidad de información, se construyeron dos indicadores que tomaban 5 procesos testigos y para ellos se medían ambas variables: tiempo y costo” (VUCE Uruguay, 2020). El informe uruguayo indica que las reducciones se producen por ahorros en tiempo de traslado, en horas-hombre empleadas y en tiempo de tramitación.



Fuente: Informe VUCE Uruguay (2020)

Por otra parte, el mismo informe realiza una estimación de ahorros en términos de recursos medioambientales:



Fuente: Informe VUCE Uruguay (2020)

Como ya se mencionó, las VUCE en la región buscaron, desde el comienzo, un enfoque de interoperabilidad con miras a la despapelización del comercio regional. En este sentido, desde 2017 VUCE se constituyó como plataforma de Emisión de los COD (Certificado de Origen Digital), intercambiándose 42.479 CODs con Brasil y 24.845 con Argentina.

#### **a. Paraguay**

Si bien Paraguay ha implementado mejoras significativas en términos del proceso de facilitación, a partir de la creación de la Ventanilla Única del Importador (VUI), la Ventanilla Única del Exportador (VUE) y el Sistema SOFIA (Aduana), estos portales no se encuentran integrados en una Ventanilla Única de Comercio Exterior. - Esto implica que los usuarios deben ingresar en dos plataformas (VUE o VUI y SOFIA) para efectivizar un despacho. El proceso en Paraguay respecto de la incorporación de los trámites y la despapelización y automatización del proceso se encuentra un poco más retrasado que en el resto de los países de la región. En 2019 la Unión Industrial Paraguaya (UIP) con financiamiento del BID y la Confederación Nacional de Industrias (CNI) de Brasil, llevó adelante el Proyecto de Mapeo y Sistematización de Procesos de Comercio Exterior de Paraguay, identificando los principales problemas y/o cuellos de botella en la situación actual y proponiendo soluciones.

## Links de interés

- CEPAL. América Latina y el Caribe (países seleccionados): Interoperabilidad en VUCE y PCS existentes. Nota Informativa, 18 de agosto 2020. En <https://www.cepal.org/es/notas/america-latina-caribe-paises-seleccionados-interoperabilidad-vuce-pcs-existentes-1>
- D'Elia, C. Hacia la VUCE 2.0: Economía digital y facilitación del comercio en Alianza del Pacífico y MERCOSUR. Ideas de Integración, Nº 253, Intal, 4 de octubre de 2017. En <https://conexionintal.iadb.org/2017/10/04/hacia-la-vuce-2-0-economia-digital-y-facilitacion-del-comercio-en-alianza-del-pacifico-y-mercosur/>
- Djankov, S, Freund, C y Pham, C. (2006). Trading on Time. Review of Economics and Statistics. 92. 10.1162/rest.2009.11498. En [https://www.researchgate.net/publication/23723315\\_Trading\\_on\\_Time](https://www.researchgate.net/publication/23723315_Trading_on_Time)
- Lanfranconi Bobbio, A., García Vázquez, C. y Medina Barrantes, E. Mapeo y Sistematización de los Procesos de Comercio Exterior. Diagnóstico del Proceso de Importación Marítima-Fluvial y Terrestre de Paraguay, UIP-ProComex-BID-CNI, Noviembre 2019. En <https://www.uip.org.py/wp-content/uploads/2020/06/DIAGNOSTICO-IMPORTPY-UIP.pdf>
- Lanfranconi Bobbio, A., García Vázquez, C. y Medina Barrantes, E. Mapeo y Sistematización de los Procesos de Comercio Exterior. Diagnóstico del Proceso de Exportación Marítima-Fluvial y Terrestre de Paraguay, UIP-ProComex-BID-CNI, Noviembre 2019. En <https://www.uip.org.py/wp-content/uploads/2020/06/DIAGNOSTICO-EXPORTPY-UIP.pdf>
- Opperti, F., “Cómo América Latina puede reducir los costos de logística comercial”, Blog del BID, 1 de mayo de 2019. En <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/america-latina-logistica-comercial/>
- Thorrens, J.D. “La utilización de la ventanilla única de comercio exterior en América Latina y el Caribe: análisis de resultados de encuestas”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/33), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. En [https://www.cepal.org/sites/default/files/analisis\\_de\\_las\\_encuestas.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/analisis_de_las_encuestas.pdf)
- VUCE Uruguay. Resultados alcanzados a Diciembre de 2019. En <http://vuce.gub.uy/wp-content/uploads/2020/01/Resultados-VUCE-2019.pdf>