ANATOMÍA DEL "SOJAGATE" EN URUGUAY: IMPLICANCIAS PENALES, ECONÓMICAS, GEOPOLÍTICAS Y TRIBUTARIAS EN LA INFRAESTRUCTURA PORTUARIA

Por: Pablo Fernández Garateguy

Noviembre de 2026

RESUMEN

El reciente destape de maniobras de adulteración de origen y falsificación de inventarios en la Terminal Granelera Uruguay (TGU) de Nueva Palmira —bajo control mayoritario de Neltume Ports y el Grupo Ultramar— plantea un escenario de profunda vulnerabilidad para el modelo logístico uruguayo. Este artículo analiza cómo la simulación de flujos mediante "camiones fantasmas" para nacionalizar soja paraguaya en tránsito y exportarla a la República Popular China bajo bandera uruguaya desarticula tres pilares institucionales: la fe pública aduanera, la estabilidad macro-reputacional del agronegocio y el posicionamiento geopolítico de Uruguay. Asimismo, se profundiza en las sofisticadas técnicas de fraude fiscal vinculadas a la devolución de IVA, las fallas sistémicas del comercio exterior por falta de auditoría forense ex-post, y la dimensión de economía política portuaria marcada por la asimetría en la fiscalización estatal y la conflictividad sindical selectiva en detrimento de competidores legítimos como Katoen Natie.

I. Dimensión Penal y Regulatoria: La Defraudación de la Fe Pública y el Régimen de Puerto Libre

Desde la perspectiva del derecho aduanero y el derecho penal económico, la maniobra ejecutada en la Terminal Granelera Uruguay (TGU) excede con creces la mera tipificación de una infracción administrativa, estructurándose sólidamente dentro de los tipos penales de estafa, contrabando técnico y falsificación ideológica de documentos públicos. La estructura jurídica que sostiene el régimen de Puerto Libre en Uruguay (Ley Nº 16.246) otorga un marco de libre tránsito, exenciones fiscales y flexibilidad operativa bajo la premisa sine qua non de que las mercaderías en tránsito internacional no cambian su naturaleza ni su origen. Al mezclar físicamente el grano paraguayo con el stock local, se

vulneró la esencia jurídica de la ley, instrumentando un enclave logístico soberano como plataforma para el "lavado de origen" de commodities.

La alteración aduanera cobró sofisticación mediante el fraude informático fitosanitario. El ingreso al sistema informático de matrículas reales pertenecientes a vehículos que jamás ingresaron a la terminal —operativa técnicamente denominada como "camiones fantasmas"— tuvo por objeto adulterar y balancear los inventarios para justificar la "desaparición" del grano en tránsito internacional y su consecuente nacionalización por la puerta trasera. Esta práctica corrompió de manera directa el Sistema Informático de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y los registros de trazabilidad obligatoria de la Dirección General de Servicios Agrícolas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Resolución MGAP 38/2017). Al emitirse certificados de exportación basados en datos ideológicamente falsos, el Estado uruguayo fue inducido a error, comprometiendo la fe pública de las acreditaciones soberanas que expide ante los mercados internacionales.

Bajo el marco regulatorio vigente, la acreditación judicial de que altas jerarquías corporativas del consorcio controlador tenían conocimiento directo o diseñaron las "puertas traseras" informáticas para la adulteración de stocks faculta plenamente al Estado uruguayo a la rescisión unilateral y anticipada de la concesión operativa de TGU, la cual cuenta con vigencia original hasta el año 2042, debido a un incumplimiento flagrante de las normas de orden público y seguridad nacional.

II. Dimensión Económica y Fraude Fiscal: El Arbitraje Ilícito de Créditos de IVA

La verdadera magnitud económica de la maniobra adquiere un volumen multimillonario al desglosarse la ingeniería tributaria utilizada por los operadores comerciales que operaban al amparo de la terminal. En Uruguay, las exportaciones de granos agrícolas en bruto se encuentran exoneradas de impuestos indirectos bajo el régimen de IVA tasa 0%. Este beneficio faculta a los exportadores legítimos a solicitar ante la Dirección General Impositiva (DGI) la devolución del IVA incluido en las compras de sus insumos productivos (combustibles, fletes internos, acopio y fertilizantes) mediante certificados de crédito fiscal.

Al simular informáticamente que la soja de origen paraguayo había sido producida e introducida por camiones uruguayos desde el territorio nacional, la red comercializadora no

solo capturó de forma ilícita el diferencial de precio o la "prima de origen" de la soja local en el mercado internacional, sino que quedó habilitada para defraudar al fisco mediante la solicitud de devoluciones de IVA por costos de producción internos que jamás existieron. Este arbitraje fiscal transforma el caso en una defraudación tributaria estructural contra las arcas públicas del Estado.

A este componente se suma la adulteración técnica de las mermas de acopio. Al abultar artificialmente las pérdidas por humedad o manipulación mediante el software de la terminal, se generaban saldos paralelos de granos pertenecientes a clientes internacionales, los cuales eran posteriormente comercializados de forma espuria. Considerando que TGU posee una capacidad de movilización que supera el millón de toneladas anuales y que la maniobra bajo investigación abarca un período continuo entre los años 2008 y mediados de 2021, el peritaje contable y aduanero ex-post proyecta un perjuicio económico global que se sitúa en la escala de las decenas de millones de dólares, distorsionando la libre competencia y perjudicando a los operadores logísticos que actúan bajo una estricta legalidad.

III. Dimensión Geopolítica: La Credibilidad ante Pekín y la Gobernanza de la Hidrovía

El vector geopolítico es, potencialmente, el más destructivo para los intereses estratégicos de largo plazo de la República Oriental del Uruguay. La República Popular China constituye el principal destino de las exportaciones de oleaginosas uruguayas. El gobierno de Pekín sostiene una política de estado de "tolerancia cero" respecto a la alteración de la trazabilidad biológica, la seguridad alimentaria y el fraude aduanero de origen. El descubrimiento de que las terminales y plataformas logísticas amparadas por el Estado uruguayo sirvieron como canal para triangular, adulterar y falsificar el origen fitosanitario de mercaderías hacia su mercado interno posee la capacidad de activar barreras paraarancelarias automáticas, suspender los protocolos bilaterales de exportación y congelar las mesas de complementación comercial, paralizando el sector agroexportador local.

Asimismo, el escándalo desarticula la posición diplomática de Uruguay en la gobernanza de la Hidrovía Paraná-Paraguay. Históricamente, el país ha defendido la libre navegabilidad y la facilitación del comercio basada en la transparencia y la seguridad de

sus puertos libres. Evidenciar un fallo estructural de control en sus enclaves otorga argumentos geopolíticos sólidos a los países socios de la región (Argentina, Brasil y Paraguay) para exigir mayores restricciones, controles estatales cruzados o cuestionar la validez del régimen de exclusión fiscal uruguayo, bajo la legítima sospecha de una falta de densidad inspectiva institucional.

IV. Dimensión de Economía Política: Tolerancia Regulatoria Selectiva y el Factor Katoen Natie

La coexistencia cronológica entre la ejecución de estas maniobras en Nueva Palmira y el avance de nuevas iniciativas de gran porte adjudicadas a Neltume Ports en Montevideo —tales como la postulación para la denominada Montevideo Container Terminal (MCT) por un monto proyectado de US$ 900 millones— abre un debate crítico sobre la neutralidad del regulador estatal. La literatura especializada define como *Regulatory Forbearance* (tolerancia regulatoria selectiva) a la conducta por la cual las agencias del Estado flexibilizan u omiten la fiscalización sobre determinados actores económicos estratégicos en función de las expectativas de inversión extranjera directa que estos prometen volcar en el sistema.

Mientras el sistema político, los ministerios y los organismos de control mantuvieron bajo un severo, prolongado e implacable escrutinio público cada una de las cláusulas operativas y de inversión del acuerdo con Terminal Cuenca del Plata (TCP, controlada mayoritariamente por la corporación belga Katoen Natie), las operaciones de TGU avanzaron durante más de una década en una zona de opacidad e inmunidad inspectiva. El Estado uruguayo incurre en una contradicción sistémica y en un severo riesgo moral (*moral hazard*) al habilitar la postulación para gestionar una infraestructura crítica de soberanía portuaria en Montevideo a un consorcio cuyas terminales activas presentan fallas críticas de *compliance* legal y ético, y que además posee una densa red de co-accionistas transnacionales vinculados al agronegocio global (tales como COFCO y Barracas Erro) con intereses directos en la manipulación de los flujos de carga.

Este escenario de asimetría regulatoria se acopla con el fenómeno del desistimiento estratégico de litigios internacionales. En septiembre de 2026, Neltume Ports resolvió retirar de manera "irrevocable" su demanda contra el Estado uruguayo ante el CIADI por US$ 600 millones. Lejos de constituir un acto de desinterés corporativo, este movimiento

responde a un calculado *trade-off* arbitral: la renuncia al litigio internacional operó como un activo de alta rentabilidad política para la administración de turno, comprando el clima de sintonía jurídica necesario para viabilizar el proyecto de la nueva terminal en Montevideo y diluir la gravedad institucional de las investigaciones aduaneras y fiscales que ya se cernían sobre sus operaciones graneleras.

V. Dinámica de Bloqueo Logístico: Conflictividad Laboral Asimétrica como Barrera de Competencia

El análisis de la infraestructura portuaria en el Cono Sur demuestra que la conflictividad laboral puede ser instrumentalizada como una variable endógena de la competencia comercial. El comportamiento del Sindicato Único Portuario y Ramas Afines (SUPRA) expone una marcada asimetría: mientras los muelles públicos explotados por Montecon y las terminales controladas por Neltume han gozado históricamente de una estabilidad gremial relativa, la terminal especializada TCP (Katoen Natie) ha sido sometida a sistemáticas oleadas de paros, asambleas sorpresivas y bloqueos operativos que han llegado a paralizar los accesos por más de 30 días continuos.

Esta *Asymmetric Labor Conflict* (conflictividad laboral asimétrica) funciona en la práctica económica como una barrera operativa artificial y no arancelaria. Las huelgas selectivas imponen sobrecostos multimillonarios a la terminal especializada y al transporte terrestre de carga, forzando el desvío de buques portacontenedores hacia los muelles públicos colonizados por Montecon. Existe un alineamiento de intereses objetivos: la paralización de las obras de expansión de Katoen Natie bajo argumentos de defensa de la soberanía laboral coincide de forma milimétrica con el cronograma estratégico de Neltume para erosionar la prioridad de atraque de su competidor legítimo.

Al tolerar estos bloqueos sistemáticos que alteran la normalidad del puerto, el Estado uruguayo incurre en una omisión de su deber de custodia regulatoria. La congestión portuaria artificialmente inducida por la vía gremial es posteriormente utilizada por el propio consorcio investigado como el principal argumento técnico para justificar ante el Poder Ejecutivo la supuesta urgencia y necesidad de habilitar su nueva e independiente terminal de contenedores, consolidando una sofisticada estrategia de co-gobernanza extorsiva en los muelles de la capital.

VI. El Diagnóstico Institucional: ¿Falla del Comercio Exterior o Carencia Profesional?

La consumación del "Sojagate" expone una falla crítica en los sistemas de control de segunda línea y en la fiscalización ex-post del comercio exterior uruguayo. El modelo logístico nacional se ha estructurado sobre el principio de la buena fe y la facilitación del comercio para garantizar la agilidad de los tránsitos. Sin embargo, el caso bajo análisis demuestra la existencia de un "apagón informativo" entre las agencias estatales: la Dirección Nacional de Aduanas, la Dirección General Impositiva y el Ministerio de Ganadería operaron como compartimentos estancos, omitiendo el cruce básico de datos informatizados, tales como verificar si las matrículas de los camiones declarados en el software de la terminal guardaban correlación con los registros de peajes nacionales o las guías de propiedad agropecuaria.

Esta vulnerabilidad no responde a una falta de formación teórica tradicional en los cuadros técnicos del Estado, sino a una carencia absoluta de especialización en auditoría forense digital y *compliance* aduanero de alta complejidad. Los profesionales del comercio exterior, tanto en el sector público como privado, están entrenados bajo paradigmas analógicos de cumplimiento de trámites formales y despachos aduaneros. El control de las corporaciones transnacionales modernas exige peritos formados en economía forense, minería de datos aplicada y auditoría de códigos de software de control de stocks (ERPs). Al carecer el Estado de estas capacidades de auditoría digital profunda, las multinacionales logísticas quedan facultadas para estructurar sistemas informáticos con "puertas traseras" que operan al margen del escrutinio soberano.

Conclusión

El caso TGU demuestra de manera concluyente que las fallas de *compliance* corporativo en sectores estratégicos de infraestructura, combinadas con la selectividad de la presión sindical y la permeabilidad por conveniencia de las agencias reguladoras, tienen la capacidad de comprometer la soberanía reputacional de una nación. Para la República Oriental del Uruguay, la resolución y sanción de este entramado no constituye meramente un expediente aduanero o un litigio ordinario entre privados; representa la necesidad imperiosa de aplicar el máximo rigor de la ley penal, aduanera y tributaria para demostrarle a los mercados globales y a los socios geopolíticos que el estatus de "puerto seguro" y

confiable sigue estando garantizado por la fortaleza inquebrantable de sus instituciones, y que la certidumbre jurídica del país no se encuentra condicionada ni por el alineamiento político de las estructuras sindicales ni por el volumen económico de las inversiones prometidas.

Nota metodológica: Las métricas cuantitativas exactas relativas a la variación porcentual de la Inversión Extranjera Directa (IED) sectorial, el volumen consolidado de toneladas métricas defraudadas y las multas tributarias definitivas a ser aplicadas por la DGI se encuentran actualmente bajo estricto secreto de sumario y peritaje forense contable, estando prevista su publicación en anexos econométricos complementarios una vez liberados los expedientes oficiales correspondientes.