

Dirección Nacional de Aduanas

Seminario sobre Facilitación del Comercio y las Inversiones para

Altos Funcionarios de Países en desarrollo.

Introducción

Habiendo aplicado a la Beca publicada por la Dirección Nacional de Aduanas y aprobándose nuestra participación por medio de la embajada de China nos trasladamos a la ciudad de Beijing donde se llevó a cabo el Seminario entre los días 8 al 28 de noviembre. Nos hospedamos en AIBO (Academy for International Business Officials), en el mismo predio donde se dictaron las clases, situándose a aproximadamente 1:30 hs. del centro de la ciudad.

Curso

El curso constaba de varios módulos a cargo de docentes especializados en las distintas vertientes de la materia. Los temas tratados fueron: la presentación de la actualidad de China, modelo y experiencias de desarrollo de China, Iniciativa de la Franja de la Ruta y sus medidas de implementación, Cooperaciones económicas entre China y América Latina, Ventanilla Única del Comercio Internacional de China, Medidas de Facilitación de la Aduana China y Tratado de Libre Comercio, Función de las entidades promotoras de la actividad comercial, Experiencias de China en la promoción del Comercio Exterior.

Para el estudio de los temas citados, es fundamental no perder de vista que se trata de un país que hasta el siglo XIX permaneció totalmente aislado del Mundo Occidental. Lo que se ve hoy reflejado en que se muestren celosos y conservadores de su cultura, sus tradiciones y sus costumbres.

Antes de lo que se llamó “el proceso de Apertura” que comenzó en el año 1978, China era muy diferente a la nación que hoy puede situarse al nivel de Estados Unidos o la Unión Europea. Se encontraba enfrentando grandes problemas de pobreza lo que llevó a que se impulsaran estas reformas económicas, centradas en la agricultura, la liberalización del sector privado, la modernización de la industria y el gran impulso al comercio exterior, aumentando la capacidad productiva del país y los métodos de gestión. Dentro de sus logros relacionados a la inversión extranjera puede destacarse el ingreso a la Organización Mundial del Comercio en 2001, lo que le abrió definitivamente las puertas a la globalización que tanto ayudó a su auge económico, así como su superación en 2008, cuando la crisis financiera mundial estalló y Occidente emprendió la búsqueda de nuevos mercados, llevándolo a convertirse en la "fábrica del mundo".

Las inversiones chinas en América Latina han aumentado considerablemente (de 17 mil millones de dólares en el año 2002, a casi 306 mil millones en el año 2018) lo que condujo a que el país se convierta en el socio comercial más importante de varios países de la región, siendo Uruguay uno de los ejemplos de ello.

Los expositores coincidían en que las relaciones entre China y Latinoamérica se basan en la complementariedad y las ganancias compartidas, adhiriéndose a los valores de la igualdad, beneficio mutuo, la apertura y la inclusión.

Fundamentalmente América Latina es importante para China por dos razones: por sus recursos naturales y la necesidad de importar materia prima (petróleo, alimentos y minerales) dado que poseen únicamente un 7% de territorio fértil; y por el posible mercado que se está desarrollando en la región para los productos chinos optando así por la instalación de empresas de capital mixto en la región para la producción y fabricación de esa materia prima.

Visitas Académicas

El día 11 de noviembre viajamos a Qidong, ubicado en el Delta del río Yangtsé en la provincia de Jiangsu, es un municipio bajo la administración directa de la prefectura de Nantong. Su área es de 1208 km² y su población es de 1.124.000. Este Municipio cuenta con 4 célebres parques industriales, fundados en el año 2005.

Luego nos trasladamos a la ciudad de Shanghái, la ciudad más grande y poblada del país y una de las más pobladas del mundo con más de 24 millones de habitantes. Shanghái es reconocida por su importante núcleo financiero mundial e identificada como la capital administrativa de la región. Su situación próxima a la costa y a diferentes ríos navegables la convierten en el principal eje comercial del país.

Las actividades en Qidong y Shanghái se focalizaron mayormente en la visita a empresas e instituciones destacándose la diversidad de rubros y tecnologías aplicadas, tales como la Oficina Comercial de Qidong, el Parque Industrial de Construcción Naval de Haigong, el Distrito de Negocios de Alta Tecnología, la Zona de Desarrollo Económico Lvsí, Plataforma Portuaria Electrónica de Shanghai, una de las mayores compañías navieras del mundo (COSCO SHIPPING LINES), un grupo Farmacéutico de gran trayectoria en el país, una Empresa especializada en Software y Redes, entre otras.

Las principales ideas recabadas por nuestra parte en estas visitas de campos fueron:

- **Conectividad:** en todas las presentaciones se remarcaba la conectividad en la región, siendo accesible no solo por vía marítima, dado el punto estratégico donde se encuentra sino también por vía aérea y terrestre, resaltando como prioridad la construcción e inversión en carreteras, puentes y aeropuertos.
- **Medio Ambiente:** el cuidado del medio ambiente es otro de los puntos focales, demuestran haber tenido éxito en el trabajo de protección del medio ambiente, existiendo un especial interés en revertir la contaminación del aire puesto que son conscientes que se trata de su punto débil, teniendo en cuenta además el excesivo consumo energético que presentan y el daño que causa a su desarrollo en general.
- **Ciencia y Tecnología:** todas las empresas de inversión basan su éxito en ellas. Como es sabido, en las últimas décadas la innovación y desarrollo tecnológico en China ha crecido a pasos agigantados. El gobierno apoya su financiamiento poniendo énfasis a la reforma y a la situación social de la ciencia y la tecnología como parte fundamental del desarrollo socio-económico del país, así como para el prestigio y orgullo nacional.
- **Proyección y ejecución:** El ascenso de la economía china se explica por la voluntad tanto

política de su elite gobernante como de la población en su generalidad, con una gran capacidad de planificación, organización y ejecución, lo cual le ha permitido sacar el mejor provecho de la amplia disponibilidad de mano de obra del país, del nivel de ahorro de los habitantes y de las condiciones imperantes de libre mercado.

Temas destacados

Ventanilla única

A nuestro entender la Ventanilla única es uno de los temas cruciales desarrollados en el curso. En el caso de China, se inició a partir del año 2014, siendo el primer piloto en la ciudad de Shanghái. A la fecha se encuentra conectada con 25 ministerios, cuenta con 598 trámites y ofrece 16 categorías de servicios:

- Declaración de mercaderías
- Declaración de Manifiesto
- Medios de Transporte
- Licencias
- Certificado de origen
- Calificación corporativa
- Estadísticas de consultas
- Reembolso de impuestos a la exportación
- Pago de impuestos
- Comercio de procesamiento y área aduanera
- Despacho de artículo
- Comercio electrónico transfronterizo
- Comercio de servicios
- Integración de inspecciones aduaneras
- Aplicación móvil
- Servicio de soporte

La tasa de aplicación es del 90% y esperan llegar al 100% dentro del próximo año y cuentan con 2.8 millones de usuarios y más de 8 millones de operaciones registradas diariamente.

Se ha logrado una simplificación en los trámites de importación y de exportación del 46.5%, y se redujo el tiempo de declaración de mercaderías de 4 horas a un tiempo de 5 a 10 minutos. Mientras que en el servicio de Reembolso de impuestos a la exportación, se logró una reducción de tiempos de 3 días hábiles.

A nivel internacional la Ventanilla única de China cuenta con:

- Cooperación e intercambio con las Ventanillas únicas de Holanda, Rusia, Kazajistán, Vietnam y Camboya.
- Intercambio de información de puertos electrónicos con Corea del Sur, Pakistán, Nueva Zelanda, Chile, Mongolia y países de Unión Europea.
- Transmisión e intercambio de datos de declaración de mercancías, intercambio de información de estado de logística de despacho de aduanas de contenedores, construcción de una cadena de alianza internacional de interconexión de "ventanilla única" utilizando la tecnología Blockchain para construir y otros proyectos de demostración con Singapur.

Haciendo un comparativo con VUCE Uruguay vemos que nuestro Ventanilla Única inició en el año 2011 en el marco de las iniciativas estratégicas identificadas en el proceso de Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas.

El programa es ejecutado por Uruguay XXI, organización pública no estatal y mediante la Ley de Rendición de Cuentas No. 19149 del 11/11/2013 se crea formalmente la Ventanilla Única de Comercio Exterior, siendo el primer trámite realizado en Noviembre del 2013.

A nivel internacional la VUCE de Uruguay cuenta con un mecanismo de intercambio del COD (Certificado de Origen Digital) con Argentina y con Brasil. Se está trabajando con Paraguay para iniciar los intercambios.

Durante el 2019 se trabajó en la integración VUCE Uruguay – SICEX Chile, con el objetivo de intercambiar múltiples documentos electrónicos. Adicionalmente se encuentra trabajando con México se ha acordado trabajar en la interoperabilidad de las VUCEs y trabajar en la redacción de los Términos de Referencia para las pruebas de homologación externa e

intercambiar la primera versión de los mismos, con miras a alcanzar la versión final para los próximos meses.

Aduana de China

La segunda presentación a destacar fue sobre la Aduana de China, la misma estuvo a cargo de Wang Dong-Hong que es el Director de capacitación de la aduana.

La Administración General de Aduana de China tiene rango de Ministerio subordinado directamente del Consejo de Estado Chino, siendo su sede en la ciudad de Pekín.

Cuenta con aproximadamente 4000 puntos de inspección, 80 mil funcionarios aduaneros y 20 mil trabajadores en servicios informáticos.

La función aduanera tiene rango militar, el Director de Aduana tiene la categoría de General y el vicedirector se asimila al Teniente General.

Las funciones de dicha Administración General son:

1. Administración de puertos.
2. Control de despachos aduaneros: por ejemplo control comercial, animales en peligro de extinción, moneda, etc.
3. Estadísticas aduaneras: el día 10 de cada mes se publican los datos de las importaciones y exportaciones. Los ingresos aduaneros equivalen al 1.5% del PBI.
4. Lucha contra el contrabando: del total de funcionarios aduaneros, 9 mil se encuentran destinados a dicha actividad.
5. Control y supervisión de la zona de procesamiento y control en frontera: Existen 12 zonas libres de comercio y 140 zonas económicas especiales con beneficios preferenciales, en donde se pueden realizar trabajos de procesamiento y manufactura
6. Auditoría posterior.
7. Inspección y Cuarentena: A diferencia de otros países en donde las actividades de inspección sanitaria y de salud las realizan otros organismos, como Ministerio de Agricultura y Salud, en China estas inspecciones las realiza la Aduana. La aduana

también se encarga de control de ilícitos.

8. Impuestos: se recauda el 23% del ingreso fiscal. Los aranceles de la aduana son una fuente importante de ingresos del gobierno, hace 30 años ocupaban el 50% pero ha tendido a la baja.

Evaluación del acuerdo de facilitación de la Administración General de la Aduana China:

- No tienen artículos en categoría C.
- Los siguientes artículos del Acuerdo fueron clasificados dentro de la categoría B:
 - Artículo 7.6: “Levante y Despacho de las mercaderías - Establecimiento y publicación de los plazos de levante”. Dada la gran cantidad de datos que gestionan no han podido dar cumplimiento a los tiempos de publicación. Los Tiempos de Despacho son de 42,5 horas para la Importación y de 4,77 horas para la exportación.
 - Artículo 10.4: “Formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito – Ventanilla Única”: Aún no tienen el 100% de los trámites por Ventanilla Única.
 - Artículo 12: “Cooperación Aduanera”: por limitación de la Ley, aún no pueden intercambiar información en lo relativo a precios.

Otros datos de interés:

- A la fecha han firmado 89 acuerdos de intercambio de información, 40 acuerdos de reconocimiento mutuo de supervisión y 71 acuerdos de asistencia mutua de aplicación de la ley.
- Cuentan con la aplicación de Cerradura inteligente en contenedores para trenes y lector portátil en transporte terrestre, para la carga de China a Europa. Dicho sistema no es utilizado en el transporte marítimo. Los beneficios del uso de estas tecnologías han sido el reconocimiento mutuo de los resultados de supervisión y elevar los tiempos de despacho.
- Se ha logrado la coordinación con los diferentes organismos para realizar las inspecciones en el mismo momento.
- Tienen un Centros de Control de Riesgo y de impuestos, en donde integran la

información y datos y logran una administración integral del país. Antes de este sistema recibían muchas quejas porque las mercaderías eran clasificadas o valoradas de forma diferente dependiendo de cada aduana de frontera, existiendo diferentes criterios para la misma mercadería.

- Han instrumentado una declaración conjunta para el sector automotriz y de tecnologías de la información por el cual se realiza una única declaración cada dos semanas o una vez al mes por toda la mercadería despachada.
- AEO: tienen 35.568 empresas certificadas que representan el 3% de las empresas totales. Se han firmado Acuerdos de Reconocimiento Mutuo con 14 países, siendo Uruguay uno de ellos.
- Cuentan con una academia de formación en carrera Aduanera, 2.200 estudiantes por año, tienen acuerdos de cooperación con otras aduanas en las de 131 países y regiones, cuentan con 162 acuerdos de cooperación con 76 países. La carrera aduanera tiene una duración de tres años aprox.

Cada aduanero de rango debe tener anualmente capacitación a tiempo completa, los de rango superior tienen 3 semanas, los de rango intermedio 2 semanas y los de rango básico 1 semana. Se considera que es importante para su capacidad de liderazgo, teniendo básicamente un oficial de aduana dos responsabilidades: hacer bien su trabajo y supervisar a sus colegas y a sus trabajadores de que ejecuten la ley. Por ello cuando se cometen ilícitos no solo se investiga a las personas o empresas involucradas sino que también se analiza si no hay oficiales aduaneros involucrados.

- La posición de China en el Doing Business – Comercio Transfronterizo es la No. 31, y en la edición anterior fue de 97.
- Como perspectivas de futuro la Aduana de China se enfocará en el equilibrio entre seguridad y facilitación comercial. Trabajarán en mejorar los tiempos de despacho en la importación a través de un apoyo más alto de la Ley y del gobierno y apostando a la autodisciplina de las empresas.

Asimismo fortalecerán la colaboración internacional con organismos como la OMC y la OMA y pretenden ejecutar la firma de más acuerdos de reconocimiento mutuo.

En el caso de la Aduna de Uruguay no tenemos el mismo rango jerárquico que la aduana de China y en la evaluación del acuerdo de facilitación no tenemos artículos en categoría C,

siendo todos de categoría A a excepción del Artículo 7.3 “Separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas”.

Sugerencias a efectuar

- 1) Tanto la página web de aduana como el Anuario o cualquier otra información sobre aduana uruguaya debería no solo constar en español sino también al menos en inglés. Al momento de entregar información de nuestra aduana a los prestigiosos expositores no fue posible dado que la información estaba solo en español.
- 2) Ante la solicitud de datos sobre la recaudación de la Dirección Nacional de Aduanas, no fue logramos acceder a ello dado que no contamos en la página web o similar con dicha información. Sugerimos por ejemplo que se publiquen los indicadores asociados a la recaudación.
- 3) En relación a las estadísticas e indicadores de Aduana y, dado que en la nueva reestructura contamos con un Departamento de Estadísticas, sugerimos que sean publicados los indicadores en tiempo real, como ser cantidad de DUA de importación y exportación, tiempo de despacho y otros de interés para el público en general. Se podría realizar un análisis de cuáles son las solicitudes de información más frecuentes.
- 4) Si bien la siguiente sugerencia no está directamente relacionada con la Aduana de Uruguay, no gustaría destacar que no nos fue posible encontrar productos uruguayos en Beijing, por ejemplo vinos.

Impresión Personal

Se destaca la seguridad en todas las ciudades visitadas así como la limpieza en la vía pública aun no habiendo muchos basureros, no se visualiza basura ni papeles en el suelo.

La puntualidad y diversidad de los medios de Transporte público, nos llamó la atención que en las paradas de ómnibus informaran la línea y horario de llegada del bus, cumpliendo los mismos con efectividad.

Como suelen abonar todo con dinero electrónico mediante su celular (a través de la

aplicación llamada WECHAT), al pagar con efectivo en los ómnibus se deposita el dinero en una caja, sin que nadie controle el monto.

Llama la atención la amabilidad en general de la gente, si bien hay que lidiar con la barrera del idioma puesto que no todos hablan inglés, existe muy buena disposición por ejemplo al tener la iniciativa de usar los traductores para comunicarse y poder ayudar a los turistas con las consultas que se les realizan.

Curiosidades

Por supuesto el tema de la alimentación es de las mayores inquietudes cuando visitamos Asia. La peculiar comida China encuentra su origen en los tiempos de hambruna que asolaron el país, llevando a que se aprovecharan todas las partes del animal (cartilagos, garras, entrañas, etc), tradición alimentaria que perdura hasta la actualidad, así como al famoso consumo de reptiles e insectos.

Las preparaciones suelen ser excesivamente condimentadas y picantes, por lo que en nuestro caso - sumado a la dificultad para encontrar restaurantes de cocina internacional en el país - nos llevaba a optar muchas veces por las cadenas de comida rápida.

No acostumbran comer postres luego del almuerzo o cena, siendo más común sin embargo la ingesta de frutas (sandía, uvas o melón) junto con la comida, dejando para lo último la sopa con fideos.

Incluso las preparaciones dulces se realizan con mucha menos cantidad de azúcar que en la costumbre occidental. Dicen que la elaboración de los dulces de China se remontan a los tiempos de la dinastía Han y que durante un tiempo, debido al cambio de reinado, fueron prohibidos por ser una actividad que se relacionaba con la anterior dinastía.

En los restaurantes es común que en lugar de traer pan, galletas o galletines como en nuestro país, antes de servir la comida te dejen un vaso de agua caliente o té en la mesa. La realidad es que beben agua caliente tanto en invierno como verano, sin importar la temperatura porque entienden que estimula la digestión, elimina toxinas y relaja el sistema nervioso, y que además el agua normal tiene muchos microbios que son perjudiciales para el estómago.

Como no toman bebidas frías, en las habitaciones de los hoteles por ejemplo es muy común encontrar calderas eléctricas pero no frigobares.

Esta costumbre encuentra su origen antes del siglo XX, cuando tomar “agua cruda” era asociado a las personas pobres y sin educación, ya que los eruditos y ricos siempre bebían té. Luego, como consecuencia de que el té se convirtió en un producto raro en los años de guerra, se generó este hábito de tomar agua hervida.

Otra curiosidad lo representan los baños, ya que el inodoro es un hueco en el suelo con un lugar de cada lado para poner los pies, dicen que son más higiénicos pero lo cierto es que nos costó muchísimo adaptarnos.

Los cigarrillos son pasatiempo nacional en China, especialmente entre los hombres, teniendo gran aceptación cultural en el país. Nos sorprendió el hecho de que en las empresas o establecimientos públicos existieran ceniceros dentro de los locales puesto que acostumbran fumar en lugares cerrados, aunque tienen una Ley que lo prohíbe desde al año 2015 luego de un estudio donde resultara que en Beijing se consumían 15 millones de cigarrillos por día.

Pero también es evidente que el vicio de fumar contribuye a las finanzas del país, debido a que un monopolio estatal produce un tercio de los cigarrillos del mundo, lo que representa parte significativa del ingreso público.

Los Tapabocas, conocidos en muchos de los países asiáticos, son comúnmente usados por la población cuando sienten que se enferman, aunque sea sólo un resfriado leve, lo hacen por cortesía para prevenir la propagación de su propia infección a otros.

También hay una nueva tendencia a considerarlos incluso como moda, haciendo parte de su indumentaria habitual, por lo que se pueden ver anuncios de otros artículos donde se ven modelos usándolos. Ahora las marcas de moda han comenzado a producir máscaras con impresiones de flores, animales, caras o dibujos animados que atraen a la población más joven.

Dado que los asiáticos son generalmente muy tímidos, dicen que la máscara les ayuda a evitar cualquier atención pública no deseada, indicando una falta de deseo de comunicarse con los que les rodean.

Agradecimientos

Nos gustaría especialmente agradecer a la Dirección Nacional de Aduanas por la designación y al equipo de capacitación que hizo posible el nexo con las autoridades diplomáticas de China en Uruguay, a nuestros encargados que nos alentaron y autorizaron a participar, y en general a todos los compañeros que nos transmitieron sus buenos deseos y experiencias en el caso de los que ya participaron en seminarios similares, a los coordinadores Chinos que nos asesoraron y acompañaron y a los compañeros de los demás países latinoamericanos con los que también aprendimos de sus culturas y costumbres, haciéndonos incluso en muchos aspectos sentirnos orgullosas de nuestro país.

Quedamos a disposición por cualquier consulta que deseen realizarnos.

Cra. Carina Camarano.

División Procesos y Facilitación del Área Planificación y Desarrollo Aduanero

Dra. María Emilia Chocho.

Asesoría Letrada de la División Jurídico Notarial.