

Políticas nacionales de competitividad en el Paraguay y su impacto sobre la profundización del Mercosur

Fernando Masi
Eduardo Miranda Álvarez



Documento escrito en el marco del Convenio BID – CEPAL: “Asimetrías en el Mercosur” *National Competitiveness Policies for Deeper Integration*.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.37 - LC/BUE/W.2

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
1. Introducción	7
2. Las políticas de competitividad en el Paraguay	9
2.1 Una estrategia de competitividad.....	10
2.2 Nuevos lineamientos de la política de competitividad	11
3. Políticas e instrumentos de promoción de las inversiones.....	13
3.1 Régimen de incentivos fiscales para las inversiones.....	14
3.2 Régimen de inversiones de la Ley N° 117/92	16
3.3 Régimen de fomento de la forestación y la reforestación.....	16
3.4 Régimen de administración de fondos patrimoniales de inversión.....	17
4. Política de promoción de las exportaciones	19
4.1 Admisión temporaria, <i>drawback</i> y exportación temporal	20
4.2 Régimen de zonas francas	21
4.3 Régimen de maquila	22
4.4 Régimen de turismo	24
4.5 Régimen automotor nacional	25
4.6 Régimen de promoción de exportación de productos no tradicionales y de productos manufacturados.....	25
4.7 Dirección General de Promoción de las Exportaciones e inversiones- ProParaguay	26
4.8 Ventanilla única del exportador.....	27
5. Política de promoción de las capacidades productivas.....	29
5.1 Banco Nacional de Fomento.....	29
5.2 Fondo de Desarrollo Industrial – FDC	30
5.3 Fondo de Desarrollo Industrial – FDI	31
5.4 Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	31
5.5 Régimen de importación de materias primas	31
5.6 Ley General de Ciencia y Tecnología.....	32
5.7 Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN).....	33
5.8 Sistema de formación y capacitación laboral.....	33
5.9 Tarifa industrial de la energía eléctrica	34
6. Instrumentos identificados	35

7.	Impacto sobre las condiciones de competencia y las perspectivas de encadenamientos estructurales en el Mercosur	39
7.1	Impacto sobre la libre circulación de bienes	39
7.2	Impacto sobre las distorsiones costo-precio	41
7.3	Impacto sobre la eliminación de los derrames transfronterizos.....	43
7.4	Impacto sobre la complementación productiva.....	45
8.	Magnitud y relevancia del impacto potencial	49
7.5	Instrumentos de promoción de inversiones	49
7.6	Instrumentos de promoción de las exportaciones	49
7.7	Instrumentos de promoción de las capacidades productivas	51
9.	Conclusión	53
	Bibliografía	57
Anexo:	Matriz sintética de impactos de los instrumentos de promoción Vigentes en la República del Paraguay	59

Índice de cuadros

Cuadro 1.	Tarifas de la energía eléctrica en guaraníes por KWH	34
Cuadro 2.	Paraguay. Inventario de instrumentos de promoción de la competitividad.....	35
Cuadro 3.	Paraguay. Alcance de aplicación de los instrumentos de promoción de la competitividad.....	37
Cuadro 4.	Paraguay. Impacto de las políticas e instrumentos sobre la libre Circulación de bienes del Mercosur	40
Cuadro 5.	Paraguay. Impacto de las políticas e instrumentos sobre la eliminación de distorsiones costo-precio.....	42
Cuadro 6.	Paraguay. Impacto de las políticas e instrumentos sobre la eliminación de los derrames transfronterizos.....	43
Cuadro 7.	Paraguay. Impacto de las políticas e instrumentos sobre la complementación productiva en el Mercosur	46
Cuadro A.1.	Nomenclatura utilizada en el cuadro resumen de instrumentos	59
Cuadro A.2.	Promoción de inversiones	61
Cuadro A.3.	Promoción de exportaciones	62
Cuadro A.4.	Promoción de capacidades	63

Resumen

Todo proceso de integración regional tiene como punto de partida una serie de disparidades de desarrollo y de competitividad entre los países que inician dicho proceso. Entre las disparidades que dificultan la integración se distinguen las *asimetrías estructurales* y las *asimetrías de política*.

Los objetivos de este informe son identificar los principales instrumentos de las políticas de promoción de las exportaciones, de promoción de las inversiones y de fortalecimiento de las capacidades productivas vigentes en el Paraguay; y, evaluar la consistencia de los mismos con los propósitos de profundización de la integración en el Mercosur. Esto último implica tender sostenidamente hacia la igualación de las condiciones de competencia en el mercado ampliado para los productores residentes en los países miembros del Mercosur.

1. Introducción

Todo proceso de integración regional tiene como punto de partida una serie de disparidades de desarrollo y de competitividad entre los países que inician dicho proceso. Y, como los costos y los beneficios de la integración de los mercados no se distribuyen uniformemente a través de los países socios –ni siquiera dentro de los propios países- las desigualdades pueden persistir e, incluso, incrementarse con el paso del tiempo. Luego, la profundización de las asimetrías preexistentes puede hacer política o económicamente insostenible el proyecto de integración.

Entre las disparidades que dificultan la integración se distinguen, por un lado, las *asimetrías estructurales* que devienen del tamaño de las economías, de los grados de desarrollo económico, de los niveles de ingreso por habitante, de la disponibilidad de recursos de producción, de la flexibilidad de los mercados y de otras condiciones que son rígidas o que solo pueden cambiar lentamente, en el largo plazo. Por otro lado, las *asimetrías de política* son generadas por las instituciones e instrumentos que intervienen en la asignación de recursos y en la promoción de las inversiones, diseñados en función de los modelos de desarrollo propios. La solución de las asimetrías de política parece, así, una tarea más fácil que la eliminación de las asimetrías estructurales. Pero, en la práctica supone también gran dificultad porque la armonización exige cierta resignación de la autonomía de las políticas nacionales y porque pone en juego los intereses nacionales.

El Mercosur fue fundado sobre el principio de la “reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”¹ y no incorporó el principio de tratamiento especial y diferenciado de los países de menor desarrollo relativo que había sido la piedra angular de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El Tratado de Asunción reconoció, no obstante, el problema de las asimetrías de políticas al disponer en su Art. 1 “la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes” y establecer el compromiso de los mismos de “armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”. Pero los avances en este campo fueron muy limitados.

¹ Artículo 2 del Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991.

Se puede concluir, así, con Bouzas² que el Mercosur falló en la adopción de instrumentos que ayuden a reducir las asimetrías de política que distorsionan la competencia y son inconsistentes con la mayor integración de los mercados. Que, a menos que haya algún progreso en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política, será poco probable que el Mercosur avance sostenidamente hacia una integración económica más sustantiva.

Los objetivos de este informe son identificar los principales instrumentos de las políticas de promoción de las exportaciones, de promoción de las inversiones y de fortalecimiento de las capacidades productivas vigentes en el Paraguay; y, evaluar la consistencia de los mismos con los propósitos de profundización de la integración en el Mercosur. Esto último implica tender sostenidamente hacia la igualación de las condiciones de competencia en el mercado ampliado para los productores residentes en los países miembros del Mercosur.

La evaluación de las políticas de promoción de la competitividad debe considerar la posibilidad de colisión de algunos de sus instrumentos con la institucionalidad regional, lo que se podrá afirmar en la medida que su aplicación distorsione las condiciones de competencia o profundice las disparidades estructurales de desarrollo existentes. El análisis deberá determinar, así, si los mecanismos e instrumentos identificados benefician, son neutrales o perjudican el objetivo de profundizar la integración y la cooperación en el Mercosur.

La información relevada permitirá la posterior elaboración de un documento comprensivo y comparativo de los casos de los cuatro países miembros plenos del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), que identificará las principales áreas de colisión o de convergencia de las políticas nacionales con un proceso de integración profunda. Esa evaluación general servirá de base a la formulación de una propuesta de coordinación o modificación de aquellas políticas nacionales que se consideren lesivas al objetivo de la igualación de las condiciones de competencia en el mercado ampliado.

Las políticas e instrumentos de promoción de la competitividad serán catalogados en este informe en alguna de las tres categorías siguientes: i) de promoción de las exportaciones; ii) de promoción de las inversiones; y, iii) de fortalecimiento de las capacidades productivas. Para evaluar el impacto de los instrumentos de políticas de promoción, en cada caso se considerará su funcionalidad con las cuatro dimensiones que aquí definen la integración profunda: i) la libre circulación de bienes dentro del mercado interno del Mercosur; ii) la eliminación de las distorsiones costo-precio, que tienen relación con los subsidios de precios; iii) la eliminación de los derrames transfronterizos negativos, asociados con la promoción de inversiones y los incentivos a la radicación de empresas o actividades para abastecer el mercado interno del Mercosur; y, iv) el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización para desarrollar la complementación productiva en el Mercosur.

² Bouzas, Roberto, 2003.

2. Las políticas de competitividad en el Paraguay

El Paraguay no siguió en las décadas de 1960 y de 1970 el modelo de sustitución de importaciones adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos, ni desarrolló, por la misma razón, políticas altamente proteccionistas. Estuvo, así, más expuesto que otros países de la región a la competencia internacional. Además, la permeabilidad de sus fronteras y su debilidad institucional para contener los flujos del contrabando de importación desde el Brasil y la Argentina le convirtieron en la economía más abierta del Mercosur.

Sin embargo, ese grado de apertura y de baja protección no hizo que su producción industrial ganara competitividad internacional. De hecho, el Paraguay ha quedado detenido en un estadio de muy bajo desarrollo industrial debido al modelo económico que privilegió la exportación de materias primas agropecuarias; a la limitación estructural de la estrechez del mercado interno (superada luego formal y relativamente por la constitución del Mercosur); y también, probablemente, a la dificultad de las incipientes industrias para desenvolverse en el ambiente de la alta intensidad del contrabando, en ausencia de políticas genuinas de apoyo a la actividad fabril.

Ese resultado no resulta sorprendente cuando se considera que cada vez son mayores las evidencias que los países que comercian menos con el resto del mundo y cuyo comercio exterior es muy dependiente de la exportación de productos básicos, tienden a crecer menos que el resto; y que los países que dependen de las exportaciones de sus recursos naturales muestran una desventaja mayor en la actualidad que antes del período de intensa globalización y cambios tecnológicos a fines del Siglo XX.³

Por otro lado, no se puede dejar de considerar que la competitividad internacional no depende únicamente de la eficiencia o productividad que las empresas sean capaces de desarrollar, sino también, en gran medida, de factores externos a las empresas. Esto es, el entorno de competitividad que incluye, entre otras variables, la estabilidad macroeconómica y la calidad de las instituciones. En el caso del Paraguay, los altos niveles de corrupción en la administración pública, la debilidad de las instituciones y la pobre vigencia del principio de la legalidad son factores que deterioraron sensiblemente el clima de negocios.

³ Jeffrey D. Sachs y Joaquín Vial, 2002.

El dato cierto es que el Paraguay figura en la posición 100 del ranking de competitividad internacional entre los 104 países de todas las regiones incluidos en el *Global Competitiveness Report 2004-2005* publicado por el World Economic Forum, y en el último lugar entre los 20 países de América Latina y el Caribe que aparecen en el informe. Esto es, detrás de otros países pequeños como Nicaragua (95), Honduras (97) y Bolivia (98), muy lejos de Chile que ocupa la posición 22 en el ranking mundial y el primer lugar en América Latina, inclusive de Costa Rica (50), El Salvador (53) y Uruguay (54).

El *Growth Competitiveness Index* elaborado anualmente por el World Economic Forum, que mide la capacidad de los países de alcanzar un crecimiento económico sostenido en el mediano y largo plazo, se construye sobre tres pilares: i) la estabilidad macroeconómica; ii) la calidad de las instituciones públicas; y, iii) el estado de las tecnologías. Las informaciones provienen de datos duros y de encuestas de percepción en cada uno de los países considerados.

A pesar que el Paraguay eligió el camino del “crecimiento hacia afuera”, la promoción de las exportaciones no fue un componente central de las políticas públicas, probablemente porque la concentración de las exportaciones en la soja y el algodón durante las décadas de 1970 y 1980 no creaba ese tipo de necesidad. Esto es, en razón que la colocación de dichos commodities en el mercado internacional no requería de la asistencia del gobierno; que el sector de la producción de soja era autosuficiente para elaborar su propia competitividad; que la rentabilidad del algodón no era un factor crítico para mantener el área de siembra de ese cultivo; y, que la exportación de manufacturas sencillamente estaba fuera de la agenda de las políticas de apoyo a la producción.

No fue sino con la puesta en marcha del Mercosur (a principios de la década de 1990, casi coincidente con la apertura democrática del país y con las primeras reformas económicas) que la baja competitividad de la producción nacional comenzó a ser considerado como un problema que debía ser atendido por las instituciones del gobierno. A este período de transición pertenecen prácticamente todos los instrumentos de promoción de la competitividad vigentes actualmente en el Paraguay, que trataban de responder a los nuevos desafíos impuestos por el proceso de integración regional y por la globalización económica.

La preocupación por la competitividad dio lugar, es cierto, a una serie de instrumentos que debían contribuir a la modernización tecnológica, a la atracción de inversiones directas de capitales extranjeros (IDE), y al crecimiento de las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, en la mayoría de los casos las políticas de competitividad no pasaron de la simple formulación, sin mover la voluntad política del gobierno ni ocupar el foco de atención de las autoridades. En todo caso, esas instituciones cumplieron papeles marginales o secundarios. Una de las razones de dicho desinterés sería que ninguno de los gobiernos de la transición se decidió a dejar atrás el agotado modelo agroexportador y a optar claramente por el desarrollo de industrias exportadoras para aprovechar las oportunidades comerciales abiertas por el Mercosur y el enorme potencial del mercado ampliado.

2.1 Una estrategia de competitividad

La primera iniciativa seria, rigurosa y muy consistente de formulación de una estrategia de competitividad tuvo lugar recién en el año 2000 con la presentación del *Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República del Paraguay (EDEP)*, una valiosa contribución de la *Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)*.

Este estudio parte de la base que Paraguay se encuentra en una encrucijada clave para su desarrollo, marcada en el contexto regional por los efectos de la liberalización y la integración al

Mercosur, y en el contexto mundial por el proceso de globalización. Como toda encrucijada, señala, ésta supone riesgos y posibilidades: uno de los escenarios futuros implica quedar al margen de la integración y la globalización, y el otro beneficiarse de las innumerables ventajas socioeconómicas de ambos procesos.

El EDEP propone fortalecer la competitividad internacional y elevar sustancialmente la productividad del país, como medios de lograr el crecimiento económico y sentar las bases de un desarrollo sustentable, en este dinámico contexto regional y mundial. Subraya a modo de justificación que la competitividad permite aumentar el rendimiento de los capitales físicos y humanos, generando una mayor productividad de estos factores de producción. Por su parte el incremento de la productividad permite mayor ahorro e inversión, los que a su vez generan tasas más elevadas de crecimiento económico. Que la competitividad es también condición indispensable para lograr el aumento de las exportaciones, lo que reduce las restricciones inherentes a una balanza comercial de tendencia deficitaria.

El planteamiento central del EDEP es la formación de *clusters* en la agroindustria considerando que: i) la industria procesadora de productos agrícolas no explota hoy toda la potencialidad del sector primario, especialmente el de la soja y el algodón, por carecer de articulaciones intersectoriales (entre la agricultura y la industria procesadora) e intrasectoriales; ii) es más efectivo explotar el potencial económico del sector agropecuario que el del industrial o de servicios, dado que el primer sector posee grandes ventajas comparativas, a condición que el procesamiento industrial incremente el valor agregado de las materias primas; y, iii) la agroindustria cuenta con experiencias exitosas y bases productivas en diversas regiones del país.

El EDEP recomienda específicamente la formación de clusters de los balanceados y productos pecuarios intensivos, las hortalizas, las frutas, el algodón y la madera. Materias primas que, según el estudio, tienen gran potencial para el procesamiento, en términos de producción (disponibilidad de tecnología, equipos, experiencia), de competitividad de exportación y de generación del valor agregado. En forma complementaria sugiere formar clusters que apoyen la agroindustria en sectores como el de transporte y el metal-mecánico, de producción de maquinaria agrícola.

Sin embargo, aunque los elementos centrales del EDEP fueron incorporados en el *Plan Estratégico Económico y Social para transformar la crisis en oportunidad (PEES)*, presentado por el gobierno en marzo de 2001, que es también un documento muy importante por su contenido programático, la política de competitividad y las líneas de acción recomendadas por la JICA permanecieron en los papeles, en parte por la crisis de autoridad y pérdida de credibilidad que sufrió el gobierno del Presidente Luis González Macchi.

2.2 Nuevos lineamientos de la política de competitividad

La administración actual de Duarte Frutos había definido – en su plan de gobierno – a la sustitución del modelo agroexportador por uno de agro-industrialización exportadora, como uno de los cuatro pilares de su programa para crecer con equidad. A pesar que durante los primeros quince meses de gobierno, la mayor parte de los esfuerzos estuvieron concentrados en resolver la crisis fiscal y financiera que había heredado este gobierno y que había puesto al país al borde del *default*, la actual administración ha comenzado a articular iniciativas para una política de competitividad orientada al modelo de agro-industrialización exportadora.. A fines de 2004 el gobierno de Duarte Frutos presenta su *Plan de Crecimiento Económico con Equidad* que comprende acciones en el campo del “Ambiente de Negocios y Competitividad”, así como en el de “Diversificación Económica, Valor Agregado y Exportación”.

Para mejorar el ambiente de negocios y elevar la competitividad el Plan enuncia una serie de medidas que incluyen la gestión presupuestaria orientada a resultados; la aprobación de una Ley de Responsabilidad Fiscal; la reestructuración del sector público; la apertura de monopolios públicos a la competencia y al capital privado mediante planes de negocios: concesiones, tercerizaciones y/o capitalización; promover una legislación que permita la concesión de obras públicas y su posterior explotación por privados; la elaboración de marcos regulatorios de los servicios públicos y fortalecimiento de los entes reguladores; la reforma del sistema de pensiones que garantice su viabilidad financiera; la adopción de una nueva legislación contra el lavado de dinero; la reforma de la banca pública que será reorganizada en un banco de primer piso focalizado en sector rural y otro de segundo piso que canalizará los recursos externos para préstamos de desarrollo de largo plazo; la simplificación del procedimiento de constitución de PYMES para facilitar su formalización; la lucha contra la piratería, la evasión, el contrabando y la corrupción; la creación del Sistema Unificado de Apertura de Empresas; y la implementación de la Ventanilla Única de Exportadores.

En el campo de la promoción de las exportaciones se esboza un Plan Nacional de Exportación que prestará atención a la elegibilidad de los sectores prioritarios según su competitividad; a la participación integrada de los sectores privado y público; a la generación de posibilidades de negocios, la detección de necesidades institucionales y oportunidades de cofinanciamiento; a la organización de un Sistema de Inteligencia de Mercados; al desarrollo de un programa de fortalecimiento de las cadenas productivas y clusters; y a la atracción de inversiones extranjeras e identificación de potenciales inversores en sectores priorizados.

Las metas y los resultados esperados de la aplicación de las citadas medidas en un plazo de cinco años son, entre otros, el aumento de la inversión pública al 8,5% del PIB, la aceleración del crecimiento económico a un ritmo de entre 5% y 6% anual, la expansión de las exportaciones en el orden de 25% y el crecimiento de las exportaciones no tradicionales en 50%.

3. Políticas e instrumentos de promoción de las inversiones

Las políticas de promoción de las inversiones van, con frecuencia, entrelazadas o vinculadas con las políticas de promoción de las exportaciones, lo que resulta más obvio aún en presencia de estrategias que apuntan al desarrollo de las exportaciones no tradicionales o de industrias exportadoras. Naturalmente, todo aumento de la exportación de bienes manufacturados pasa por el requerimiento de nuevas inversiones ya sea para crear industrias orientadas al mercado externo, para modernizar las plantas fabriles tecnológicamente desfasadas o para dotar de mayor valor agregado a las exportaciones tradicionales. La inversión en capital fijo se presenta así, en la mayoría de los casos, como un paso previo e ineludible para aumentar los excedentes exportables o diversificar la oferta exportable. De hecho, algunos instrumentos –como la Ley de Maquila– cumplen la doble función de promover las inversiones y las exportaciones al mismo tiempo.

Por eso, para organizar este informe se consideran en éste capítulo solamente los instrumentos de alcance general de promoción de las inversiones y los regímenes particulares destinados a sectores no relacionados directamente con las exportaciones. Por tanto, los instrumentos dirigidos a promover las inversiones en determinados sectores exportadores se clasificarán entre los instrumentos de promoción de las exportaciones.

Los instrumentos de promoción de las inversiones

De acuerdo con el criterio indicado, los instrumentos de promoción de las inversiones vigentes en el Paraguay son los siguientes:

1. Régimen de Incentivos Fiscales para las Inversiones establecido por la Ley N° 60/90 del 26 de marzo de 1991.
2. Régimen de Inversiones establecido por la N° 117 del 7 de enero de 1992.
3. Régimen de Fomento de la Forestación y la Reforestación establecido por la Ley N° 536 del 16 de enero de 1995.
4. Régimen de Administración de Fondos Patrimoniales de Inversión establecido por la Ley N° 811/96 del 13 de diciembre de 1995.

3.1 Régimen de Incentivos Fiscales para las Inversiones

Antecedentes

El régimen de incentivos fiscales a las inversiones instaurado inicialmente por el Decreto-Ley N° 19 del 28 de abril de 1989 reemplazó al régimen de “Fomento de las Inversiones para el Desarrollo Económico y Social” establecido por la Ley N° 550 del 12 de diciembre de 1975 cuyo rasgo distintivo era la gradación de los beneficios según su prioridad para el desarrollo económico del país y su radicación en “regiones de preferente desarrollo”. La Ley 60/90 elimina la discriminación o trato diferenciado.

Los beneficios que otorga la Ley 60/90 fueron profusamente recortados por la Ley N° 2.421/04 de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal o de Reforma Tributaria, que introduce sustanciales modificaciones al régimen tributario de la Ley N° 125/91.

Objeto

Promover e incrementar las inversiones de capital de origen nacional y/o extranjero mediante beneficios de carácter fiscal a las personas físicas y jurídicas cuyas inversiones tenga por objetivo: i) el acrecentamiento de la producción de bienes y servicios; ii) la creación de fuentes de trabajo permanente; iii) el fomento de las exportaciones y la sustitución de importaciones; iv) la incorporación de tecnologías que permitan aumentar la eficiencia productiva y posibiliten la mayor y mejor utilización de materias primas, mano de obra y recursos energéticos nacionales; y v) la inversión y reinversión de utilidades en bienes de capital.

Beneficios

Beneficios extinguidos por derogación de leyes

- i) Exoneración del impuesto conforme a la Ley N° 70/68 (derogada por la Ley 125/91), en proporción al monto de capital incorporado, por un periodo de cinco años a partir del año siguiente de la resolución por la cual se aprueba el proyecto de inversión.
- ii) Exoneración del impuesto en papel sellado y estampillas previsto en el Artículo 27°, párrafo 2, nota 2 de la Ley N° 1003/64 (derogada por la Ley 125/91).

Beneficios suspendidos por la Ley 2.421/04° de Reforma Tributaria

- iii) Exoneración total de los tributos de cualquier naturaleza que gravan la emisión, suscripción y transferencia de acciones o cuotas sociales; de los que gravan los aumentos de capital de sociedades o empresas y la transferencia de cualquier bien o derecho susceptible de valuación pecuniaria que los socios o accionistas aporten a la sociedad como integración de capital; y. de los que gravan la emisión, compra y venta de bonos, debentures y otros títulos de obligaciones de las sociedades y empresas.
- iv) Exoneración total de los tributos y demás gravámenes de cualquier naturaleza que los prestatarios estén legalmente obligados a pagar sobre los préstamos, adelantos, anticipos, créditos de proveedores y financiaciones nacionales o extranjeras que fueran aplicados a financiar total o parcialmente las inversiones contempladas en el proyecto de inversión; y sobre las prendas, hipotecas, garantías y amortizaciones de los mismos; por el término de cinco años a partir de la fecha de la resolución por la que se aprueba el proyecto de inversión.

- v) Exoneración del 95% del Impuesto a la Renta proporcional a las ventas brutas generadas por la inversión efectuada, por un periodo de cinco años, contados a partir de la puesta en marcha del proyecto, según el cronograma de inversión aprobado.
- vi) Exoneración total de los impuestos de cualquier naturaleza que gravan el pago de alquileres, locación, utilidades, regalías, derecho de uso de marcas, de patentes de invención, dibujos y modelos industriales y otras formas de transferencia de tecnología susceptibles de licenciamiento, por el término de cinco años a partir del año siguiente de la fecha de la resolución por la cual se aprueba el proyecto de inversión.

Beneficios modificados por la Ley N° 2.421/04

- i) Cuando el monto de la financiación proveniente del extranjero y la actividad beneficiada con la inversión así lo justifique, se otorgarán los beneficios de exoneración de los tributos que gravan a las remesas y pagos al exterior en concepto de intereses, comisiones y capital de los mismos, hasta la puesta en marcha del proyecto, según el cronograma de inversión aprobado. *El Art. 36 de la Ley 2.421/04 exige que el monto de la financiación sea de por lo menos cinco millones de dólares.*
- ii) Exoneración total de los impuestos que inciden sobre los dividendos y utilidades provenientes de los proyectos de inversión aprobados, por el término de cinco años contados a partir de la puesta en marcha del proyecto, según cronograma de inversión aprobado. *La Ley 2.421/04 extiende el periodo de beneficio hasta diez años, pero establece como condiciones que la inversión sea de por lo menos cinco millones de dólares y que el impuesto a tales dividendos y utilidades no fuere crédito fiscal del inversor en el país del cual proviene la inversión.*

Beneficios remanentes

- i) Exoneración total de los tributos fiscales y municipales que gravan la constitución, inscripción y registros de sociedades y empresas.
- ii) Exoneración total de los gravámenes aduaneros y otros de efectos equivalentes, incluyendo los impuestos internos de aplicación específica sobre la importación de bienes de capital, materias primas e insumos destinados a la industria local prevista en el proyecto de inversión.
- iii) Liberación de la exigencia de cualquier tipo de encaje bancario o depósitos especiales para la importación de bienes de capital.
- iv) Exoneración total de los impuestos sobre los actos, contratos, pagos, recibos y pagarés que documentan las inversiones previstas.

Exclusiones

La reglamentación de la Ley 60/90 (Decreto N° 22.031 del 14 de agosto de 2003) dispone que el beneficio de la exoneración del Impuesto a la Renta (suspendido por la Ley 2.421/04) no será concedido a las siguientes actividades de prestación de servicios de transporte aéreo de carga y pasajeros; de transporte terrestre de carga en general; de transporte público de pasajeros por carretera, urbano e interurbano de corta, media y larga distancia, incluyendo los de carácter internacional; de salud; de radio, televisión y prensa escrita; de telefonía rural o urbana; y, de telefonía móvil.

3.2 Régimen de Inversiones de la Ley N° 117/92

Este instrumento legal no otorga beneficio fiscal alguno, sino que se limita a consagrar la igualdad jurídica de las inversiones nacionales y extranjeras. En el momento de su promulgación el gobierno necesitaba emitir una señal clara en el sentido que la política de promoción de las inversiones no privilegia el capital nacional, y ofrecer garantías que generen confianza en los inversionistas extranjeros.

Objeto

La propia Ley 117/92 declara en su Art. 1° que su objeto es “estimular y garantizar en un marco de total igualdad de inversión nacional y extranjera para promover el desarrollo económico y social del Paraguay”; y en su Art. 2° instituye que el inversionista extranjero y las empresas o sociedades en que éste participe tendrán las mismas garantías, derechos y obligaciones que las leyes y reglamentos otorgan a los inversionistas nacionales.

Inversiones de riesgo compartido

Con el evidente propósito de promover las inversiones extranjeras, la Ley 117/92 reconoce las inversiones conjuntas entre inversionistas nacionales y/o extranjeros, en la modalidad de riesgo compartido o joint venture. Y dispone que las personas naturales nacionales o extranjeras, y las personas jurídicas constituidas, domiciliadas o representadas en el país; así como las entidades del Estado, incluyendo los entes autárquicos y las demás entidades de derecho público; pueden asociarse entre sí mediante contratos de riesgo compartido para toda actividad lícita.

3.3 Régimen de Fomento de la Forestación y la Reforestación

Objeto

Fomentar mediante subsidios, incentivos fiscales y facilidades crediticias las inversiones en actividades de forestación y reforestación.

Subsidios

Por cada superficie forestada o reforestada el Estado bonificará: i) en un 75% y por una sola vez los costos directos de la implantación en que incurran las personas físicas o jurídicas de cualquier naturaleza y que se realicen en los inmuebles rurales cuyos suelos sean calificados de prioridad forestal; y ii) el 75% de los costos directos de las siguientes actividades de mantenimiento: limpieza de las plantaciones, poda de formación y control de plagas y de enfermedades forestales.

Incentivos fiscales

Exención del 50% del Impuesto Inmobiliario mientras el inmueble rural esté sujeto al programa de forestación o reforestación. Para el pago del Impuesto a la Renta, se presume de derecho que la renta neta es igual al 10% del valor comercial de los árboles talados o del valor de los frutos o productos extraídos de las especies reforestadas. Las bonificaciones percibidas o devengadas no constituirán ingresos gravados del propietario o del reforestador. Las importaciones de materiales reproductores que realicen los propietarios, con las debidas autorizaciones y controles sanitarios, serán objeto de despacho inmediato, preferencial y libre de todo gravamen o tributo fiscal.

La Ley 536/95 declara a los suelos de los inmuebles rurales calificados como de prioridad forestal y los bosques que en ellos se implanten exentos de cualquier otro tributo fiscal, municipal

y departamental, creados o a crearse, distintos a los que se mencionan en el capítulo “del régimen tributario” de la propia ley.

Facilidades crediticias y garantías

La Ley 536/95 dice que el Banco Nacional de Fomento otorgará a los beneficiarios créditos preferenciales a largo plazo y a bajo interés a los beneficiarios de los programas; y que el Poder Ejecutivo estimulará con créditos de fomento las actividades del sector privado para el manejo de los bosques nativos, la forestación, la reforestación y la industrialización de productos forestales.

Además, garantiza que los bosques implantados sobre suelos de prioridad forestal, que se acojan a los beneficios de esta ley, no están sujetos a la Reforma Agraria ni a expropiación, salvo causa de utilidad pública para obras de infraestructura de carácter nacional, tales como caminos, puentes, canales y represas.

3.4 Régimen de Administración de Fondos Patrimoniales de Inversión

Esta legislación instituye el marco normativo de la administración de fondos patrimoniales de inversión y promueve la constitución de los mismos mediante algunos incentivos fiscales. La Ley 811/96 reconoce las siguientes modalidades de fondos de inversión:

- i) Fondo Mutuo: es el patrimonio integrado con aportes de personas físicas y jurídicas para su inversión en valores de oferta pública cuyas cuotas de participación son esencialmente rescatables.
- ii) Fondo de Inversión: es un patrimonio integrado con aportes de personas físicas y jurídicas para su inversión en los valores y bienes cuyos aportes quedarán expresados en cuotas de participación no rescatables.
- iii) Fondo de Inversión de Capital Extranjero: es el patrimonio formado con aportes captados fuera del territorio nacional de personas físicas o jurídicas o entidades colectivas, para su inversión en valores de oferta pública, cuya condición para acogerse a ésta ley es que las cuotas de participación del fondo que se emitan no sean rescatables.

Beneficios

Para los fondos mutuos: el mayor valor obtenido por el rescate de la cuotas y la enajenación de las mismas será considerado renta gravada únicamente para los contribuyentes del Impuesto a la Renta de las actividades comerciales, industriales o de servicios que no sean de carácter personal establecido. Para los demás, constituirá renta no gravada.

Para los fondos de inversión: las cuotas de participación de los partícipes y su enajenación tendrán el mismo tratamiento tributario que contempla la Ley N° 125/91 para las acciones de sociedades anónimas emisoras de capital abierto (exoneraciones del Impuesto a los Actos y Documentos). En iguales términos, se considerará como dividendo de este mismo tipo de acciones el reparto de los beneficios que provengan del fondo de inversión.

Para los fondos de inversión de capital extranjero: cuando los fondos de inversión de capital extranjero realicen inversiones bajo el amparo de la Ley N° 60/90, éstas tendrán todas las liberaciones, franquicias y beneficios a que se refiere esa ley. Toda utilidad que se remese, que no corresponda al capital invertido o que no provenga de las inversiones amparadas por la Ley N°

60/90, estará gravada con un impuesto a la renta del diez por ciento. Este impuesto será el único que afecte a las rentas generadas por las operaciones del fondo durante su permanencia en el país.

Para los fondos en general - derogado por la Ley 2.421/04: Todos los actos y contratos efectuados por cuenta de los fondos estarán exentos y liberados del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a los Actos y Documentos a que se refiere la Ley N° 125/91.

4. Política de promoción de las exportaciones

Más allá de las referencias en el discurso de los gobiernos y en los planes de desarrollo, son las instituciones e instrumentos creados para el efecto los que permiten caracterizar la política de promoción de las exportaciones. En éste capítulo se realiza un inventario descriptivo de dicho acervo institucional donde, según el criterio establecido precedentemente, se incluyeron aquellos instrumentos que deberían corresponder taxonómicamente al campo de la política de promoción de las inversiones, pero que alientan la inversión en sectores de producción orientados clara o preferentemente a los mercados externos.

De otro lado, se consideran relevantes los instrumentos que tienen por finalidad explícita o implícita la promoción de las exportaciones no tradicionales, principalmente de bienes manufacturados, en el entendimiento de que las exportaciones tradicionales no precisan de incentivos o de regímenes especiales y son ya privilegiadas por las políticas públicas directa o indirectamente. Con mayor razón en el caso del Paraguay, cuya inserción en el comercio internacional le caracteriza en grado superlativo como país exportador de materias primas agropecuarias e importador neto de manufacturas. Además, no es un detalle menor la escasa diversificación de sus exportaciones tradicionales.

Como se verá, los instrumentos de promoción de las exportaciones en el Paraguay son creadas por la dinámica de las reformas económicas iniciadas durante la primera fase de la transición democrática, tras la cancelación del régimen autoritario en 1989, y luego por la dinámica de participación del país en el proceso de integración iniciado con la firma del Tratado de Asunción en 1991, en el nuevo escenario de la construcción del Mercosur.

Los instrumentos de promoción de las exportaciones

Esos instrumentos de promoción de las exportaciones que aparecen durante la década del noventa son los siguientes:

1. Admisión Temporal, Drawback y Exportación Temporal regímenes aduaneros especiales regulados por el Código Aduanero (Ley N° 1.173 del 5 de diciembre de 1985 reemplazada por la Ley N° 2.422 del 30 de junio de 2004).
2. Régimen de Zonas Francas establecido por la Ley 523/95 del 16 de enero de 1995.

3. Régimen de Maquila establecido por la Ley 1.064 del 13 de mayo de 1997, de la Industria Maquiladora de Exportación.
4. Régimen de Turismo
5. Régimen de Promoción de Exportación de Productos No Tradicionales y de Productos Manufacturados establecido por la Ley 90 del 20 de noviembre de 1990.
6. Régimen Automotor Nacional establecido por el Decreto N° 21.944 del 16 de julio de 1998.
7. Dirección General de Promoción de las Exportaciones e Inversinoes - ProParaguay creada por Decreto No. 11.068 del 1 de octubre de 1991 y reorganizada por el Decreto N° 1.789 del 28 de enero de 1999.
8. Ventanilla Única del Exportador creada por el Decreto N° 13.652 del 27 de junio de 2001.

4.1 Admisión temporaria, *drawback* y exportación temporal

Estos regímenes especiales constituyen más bien las excepciones contempladas en la legislación aduanera de los despachos de importación y de exportación definitivas, antes que instrumentos genuinos de la política de promoción de las exportaciones. De hecho, se trata de institutos que son comunes a las normativas aduaneras de los países y que estaban presentes ya en el Código Aduanero de 1985. No obstante, merecen ser mencionados en éste capítulo como canales que podían ser aprovechados para determinadas modalidades de exportación y que estaban disponibles ya antes de instrumentos más desarrollados como los regimenes de zonas francas y de maquila.

Admisión temporaria

El régimen de admisión temporaria es el que permite la entrada al territorio nacional, sin el pago de gravámenes aduaneros y por un plazo perentorio, de ciertas mercaderías importadas a ser reexportadas en el estado en que fueron admitidas o después de haber tenido una transformación, elaboración o reparación.

El Código Aduanero de 1985 contemplaba ya que podrán acogerse también a este régimen, con autorización de la Dirección General de Aduanas, las mercaderías extranjeras destinadas a ser reparadas o acabadas en el país. Estipulaba, además, que las materias primas e insumos introducidos bajo el régimen de admisión temporaria serán destinados obligatoriamente a las operaciones autorizadas, las que tendrán por objeto aumentar su valor y modificar su estado original con el aporte del trabajo nacional.

El Nuevo Código Aduanero sancionado en el 2004 limita el régimen de admisión temporaria a la importación de mercaderías que deben ser reexportadas sin sufrir modificaciones, pero crea la figura de *admisión temporaria para perfeccionamiento activo* que permite el ingreso de mercaderías extranjeras al territorio aduanero, con suspensión total o parcial del pago del tributo aduanero, para ser sometida a perfeccionamiento y posterior reexportación en la forma de producto resultante.

Se entiende por perfeccionamiento activo: i) la transformación; ii) la elaboración, incluido su montaje, ensamblaje y adaptación a otra mercadería; iii) la reparación, la restauración y el acabado; iv) la utilización de las mercaderías importadas para el acondicionamiento, envase, o embalaje del producto resultante, siempre que se exporten con este último.

Drawback

La legislación aduanera paraguaya se ocupa del régimen de *drawback*. El Código Aduanero de 1985 dispone que el Poder Ejecutivo determinará las mercaderías cuyos tributos a la importación podrán ser devueltos al importador siempre que retornen al exterior en los siguientes casos: i) después de haber sido sometidas a un proceso de industrialización en el país; y, ii) que hayan sido utilizados para el acondicionamiento o envasado de mercaderías que se exporten.

En cambio el Código Aduanero de 2004 se limita a establecer que el *drawback* es el tratamiento aduanero que, con motivo de la exportación de las mercaderías, permite obtener la restitución total o parcial del tributo aduanero a la importación pagado por esa mercadería o por los productos contenidos en la misma o consumidos durante su producción.

4.2 Régimen de Zonas Francas

Si bien estaba contemplado ya en el Código Aduanero de 1985, es con la promulgación de la Ley N° 523/95 que el régimen de zonas francas es asumido como instrumento de la política comercial del país, con evidente potencial para la promoción de las inversiones industriales y de las exportaciones de bienes manufacturados. Esto es, luego de arduas negociaciones en el seno del Mercosur que finalmente dieron lugar a la Decisión N° 8/94 del Consejo Mercado Común, en la que se acordó que “podrán operar en el Mercosur las zonas francas que actualmente se encuentran en funcionamiento y las que se instalen en virtud de normas legales vigentes o en trámite parlamentario”. A cambio de la concesión al Paraguay, en la misma Decisión del CMC se dispuso que las Áreas Aduaneras Especiales existentes de Manaos y Tierra del Fuego, constituidas en razón de su particular situación geográfica, podrán funcionar bajo el régimen actual hasta el año 2013.

Objeto

Promover mediante incentivos fiscales la habilitación de zonas francas que se definen como espacios del territorio nacional, localizadas y autorizadas como tales por el Poder Ejecutivo, sujetas al control fiscal, aduanero y administrativo, que deberán instalarse en áreas de propiedad privada, cercadas para garantizar su aislamiento respecto del Territorio Aduanero, con un solo sector de entrada y salida de las mismas. En las zonas francas se podrán desarrollar, separada o conjuntamente, las siguientes actividades:

- i) *Comerciales*: aquellas en las cuales los usuarios se dedican a la internación de bienes destinados para su intermediación sin que los mismos sufran ningún tipo de transformación o modificación, incluyendo el depósito, la selección, clasificación, manipulación, mezcla de mercaderías o de materias primas
- ii) *Industriales*: aquellas en las cuales los usuarios se dedican a la fabricación de bienes destinados a la exportación al exterior, mediante el proceso de transformación de materias primas y/o de productos semielaborados de origen nacional o importado, incluyendo aquellas que por sus características son clasificadas de ensamblaje; y,
- iii) *Servicios*: aquellas en las cuales los usuarios se dedican a reparaciones y mantenimiento de equipos y maquinarias.

Beneficios

El régimen tributario de las zonas francas incluye los siguientes incentivos fiscales:

Los Concesionarios estarán exentos del Impuesto al Valor Agregado por los servicios que presten a favor de los usuarios.

Las actividades comerciales, industriales y de servicios que fueren realizadas en zonas francas y los resultados obtenidos por los usuarios estarán exentos de todo tributo nacional, departamental o municipal, con excepción del régimen tributario que se contempla dentro del presente Capítulo.

La exoneración tributaria se extiende a la constitución de las sociedades usuarias de las zonas francas y a las remesas de utilidades o dividendos a terceros pares, así como al pago de regalías, comisiones, honorarios, intereses y toda otra remuneración por servicios, asistencia técnica, transferencia de tecnología, préstamos y financiamiento, alquiler de equipos y todo otro servicio prestado desde terceros pares a los usuarios de zonas francas.

Los usuarios que realicen actividades comerciales, industriales o de servicios y que se dediquen exclusivamente a la exportación a terceros partes tributarán un impuesto único denominado "Impuesto de Zona Franca", cuya tasa será del 0,5% sobre el valor total de sus ingresos brutos provenientes de las ventas a terceros partes. Este régimen permite vender al territorio aduanero bienes terminados y servicios hasta el límite de 10% del total de los ingresos brutos por ventas de la empresa.

La introducción de bienes a las zonas francas, sea desde terceros países o desde el territorio aduanero nacional, estará exenta de todo tributo de internación nacional, departamental o municipal, salvo las tasas por servicios efectivamente prestados. Los bienes de capital introducidos a la Zona Franca estarán exentos de todo tributo, incluyendo los bienes bajo contrato de arrendamiento de la modalidad Leasing.

La exportación o la reexportación de productos y de servicios desde zonas francas a terceros países, a la misma zona franca, a otras zonas francas o al territorio aduanero nacional, estará exenta de todo tributo nacional, departamental o municipal.

La Ley 2.421/04 eliminó el beneficio del pago del Impuesto a la Renta con una reducción del 70% de la tasa aplicable cuando una misma empresa comercial, industrial o de servicios realice, además de las exportaciones a terceros países, ventas al territorio aduanero que excedan del 10% del total de sus ingresos brutos. Además, derogó el artículo que permitía a los usuarios la opción de pagar el "Impuesto de Zona Franca" o tributar el Impuesto a la Renta que corresponda para las actividades comerciales, industriales y de servicios.

4.3 Régimen de maquila

Como ocurrió con la legislación paraguaya de las zonas francas, también la instrumentación del régimen de maquila tuvo que superar la desconfianza y la resistencia de los socios del Paraguay en el Mercosur, pues era considerado como potencial perforación del Arancel Externo Común.

Objeto

De todas maneras, el gobierno del Paraguay obtuvo el consentimiento de los demás miembros del Mercosur para poner en vigencia una ley que tiene por objeto promover el establecimiento y regular las operaciones de empresas industriales maquiladoras que se dediquen total o parcialmente a realizar procesos industriales o de servicios incorporando mano de obra y otros

recursos nacionales, destinados a la transformación, elaboración, reparación o ensamblaje de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente a dicho efecto para su reexportación posterior, en ejecución de un contrato suscrito con una empresa domiciliada en el extranjero.

Este instrumento tiene por objetivos básicos la creación de empleos, la generación de divisas, la transferencia de tecnología, el desarrollo de pequeñas y medianas empresas a través de las subcontrataciones, y la promoción de la industria nacional mediante la utilización de la capacidad ociosa de las firmas paraguayas.

Características

- i) La maquila que se define en la Ley 1.064/97 no se reduce al ensamble y acabado de productos que deben retornar al exterior, pues incluye el proceso de transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación posterior, así como la maquila de servicios, la de servicios intangible y la submaquila, esta última operando con empresas nacionales.

Por otro lado, el marco jurídico contempla las siguientes formas de maquila:

- ii) *Plantas Gemelas o Twin Plants*: cuando el contrato de maquila se realiza entre una empresa extranjera con sucursal en el Paraguay o una empresa paraguaya con sucursal en el exterior, cuyas plantas son complementarias en la cadena de producción.
- iii) *Maquila Pura*: cuando la actividad es realizada por una empresa maquiladora constituida para el efecto y que no tiene vínculos corporativos con la empresa contratante.
- iv) *Maquila por capacidad ociosa*: cuando la actividad es efectuada por una empresa paraguaya ya constituida que aprovecha la capacidad ociosa de sus instalaciones para realizar operaciones de maquila.
- v) *Subcontrato*: cuando la empresa paraguaya ya constituida es subcontratada por una empresa maquiladora para realizar determinadas etapas del proceso de maquila.
- vi) *Shelter o Programa de Albergue*: cuando el contratante suministra todos los elementos necesarios para llevar a cabo el proceso productivo. En este caso, los fabricantes del exterior establecen las especificaciones de los productos, supervisan el proceso y la calidad final.

Beneficios

El contrato de maquila y las actividades realizadas en ejecución del mismo se encuentran gravados por un tributo único del 1% (uno por ciento) sobre el valor agregado en territorio nacional. El contrato de sub-maquila, por un tributo único del 1% (uno por ciento) en concepto de Impuesto a la Renta, también sobre el valor agregado en territorio nacional. El valor agregado en territorio nacional, a los efectos de este tributo, es igual a la suma de: i) los bienes adquiridos en el país para cumplir con el contrato de maquila y sub-maquila; y, ii) los servicios contratados y los salarios pagados en el país para el mismo propósito.

Con excepción de ese impuesto, el contrato de maquila y las actividades realizadas en ejecución del mismo se encuentran exentos de todo otro tributo nacional, departamental o municipal. Esta exoneración se extiende a: i) la importación de los bienes previstos en el contrato de maquila; ii) la reexportación de los bienes importados bajo dicho contrato; y, iii) a exportación de los bienes transformados, elaborados, reparados o ensamblados bajo dicho contrato.

4.4 Régimen de Turismo

Este no es propiamente un régimen de promoción de las exportaciones, sino de promoción de la reexportación de bienes importados. Pero no puede dejar de ser considerado aquí, por su importancia en el comercio exterior y en la economía del Paraguay.

El Régimen de Turismo es un régimen de impuestos reducidos y de liquidación única de tributos para una amplia gama de productos importados de países no limítrofes, principalmente de Asia, Europa y Estados Unidos, destinados al turismo de compras o a la reexportación a los países vecinos, principalmente al Brasil y a la Argentina. Este régimen ha dado lugar a un intenso movimiento de triangulación comercial a través de Ciudad del Este, en la frontera con el Brasil, que fue estimado en más de 4.000 millones de dólares al año en su momento de mayor auge.⁴

La reexportación no es una actividad marginal, exclusiva de un submundo económico o de un sector netamente fronterizo (tipo maquila), sino que está entrelazada con la economía paraguaya. Ciudad del Este funciona como un gran *duty free* para los “sacoleiros” (microempresarios brasileños) y su economía es frecuentemente como una de triangulación comercial.

El régimen de turismo fue establecido a principios de la década de 1970, sobrevivió al Tratado de Asunción de 1991 y aún se mantiene mediante una serie de normativas fiscales que fueron modificadas y adaptadas a través de los años. Empezó formalmente con la Ley N° 273 de 1971 que creó una zona franca internacional en Puerto “Presidente Stroessner” (hoy Ciudad del Este) que autorizaba la introducción en ella de toda clase de mercaderías nacionales y extranjeras, su almacenamiento, exhibición, embalaje, o desembalaje, envasamiento, fraccionamiento, montaje o armado, mezcla, transformación o manufacturación para su venta al exterior.

La Ley N° 90 de 1991 estableció un régimen de “tributos únicos a la importación de determinados productos” que contemplaba tres niveles de tasas: i) 10% sobre el valor aduanero imponible para los cigarrillos importados provenientes u originarios de países no limítrofes; ii) 8% para los whiskies importados provenientes u originarios de países no limítrofes; y, iii) 7% para una vasta lista de artículos importados, en sustitución de los gravámenes aduaneros a las importaciones, del impuesto a las ventas y del impuesto en papel sellado y estampillas. Para la liquidación del Impuesto a la Renta fijó una tasa de 30% sobre el 10% del valor imponible de las mercaderías importadas, como pago único y definitivo en el momento del despacho respectivo.

Luego de la puesta en vigencia de la Ley 125/91, de la reforma tributaria de 1991, por sendos decretos del Poder Ejecutivo fueron establecidos regímenes especiales para la liquidación del Impuesto al Valor Agregado para la misma categoría de productos importados, sobre una fracción del valor imponible de los mismos,⁵ abonado previo al retiro de la mercadería del recinto aduanero en carácter de pago único y definitivo para todo el circuito económico de su comercialización. Asimismo, se siguieron fijando rentas presuntas como porcentajes del valor aduanero de las mercaderías para la liquidación del Impuesto a la Renta.

En la Ley 125/91 se establecieron bajas tasas de Impuesto Selectivo al Consumo para las bebidas alcohólicas y los cigarrillos; y, cuando se inició el proceso de constitución de la unión aduanera del Mercosur, el Paraguay incluyó en su Lista de Excepción del Arancel Externo Común a los productos del régimen de turismo. Así, los aranceles de importación, el IVA, el

⁴ El sector de reexportación de Ciudad del Este tenía un movimiento de entre US\$ 4.375 millones y US\$ 4.038 millones en 1995, según estimaciones del comercio no registrado del Departamento de Economía Internacional del Banco Central del Paraguay.

⁵ Sobre el 2% del valor aduanero, solamente, para un grupo de productos listados en el anexo del Decreto 7.303/95.

Impuesto Selectivo al Consumo y el Impuesto a la Renta que gravan esos productos representan en conjunto, probablemente, menos del 10% del valor imponible de las mercaderías que ingresan al país bajo ese régimen.

4.5 Régimen Automotor Nacional

Objeto

Establecer un marco regulatorio apropiado que estimule las inversiones en el Sector Automotor y de Autopiezas considerando: i) que el gobierno de la República del Paraguay ha venido desarrollando una política de fomento del sector productivo industrial para crear fuentes de empleo y mejorar la competitividad de la industria nacional; ii) el establecimiento de un Régimen Automotor Común para la producción y comercialización de automotores en el Mercosur que brinda la oportunidad de insertar a la economía paraguaya en la producción de automotores y autopiezas; iii) la importancia estratégica que el desarrollo de la industria automotriz tendrá en función de sus repercusiones económicas y tecnológicas sobre la economía nacional.

Alcance

Las disposiciones del Régimen Automotor Nacional se aplican a todos los bienes comprendidos en el Capítulo 87 de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) “Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios”.

Beneficios

- i) Los bienes de capital, materias primas, componentes, kits, partes, piezas e insumos fabriles a importar, requeridas por las empresas beneficiadas para la producción de automotores estarán exonerados de los gravámenes aduaneros y otros de efecto equivalentes, incluyendo los impuestos internos de aplicación específica.
- ii) Para la tributación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) aplicable a los automotores y autopiezas producidos en el territorio nacional por las empresas beneficiadas, se considerará como base imponible el 20% del valor total del producto terminado.
- iii) Las empresas beneficiadas podrán realizar importaciones directas o indirectas de los bienes incluidos en el Régimen Automotor con una reducción del cincuenta (50%) por ciento del arancel de importación.
- iv) Son declaradas “áreas de preferente desarrollo” aquellas donde se radiquen las inversiones beneficiadas por el Régimen Automotor Nacional.

4.6 Régimen de Promoción de Exportación de Productos no Tradicionales y de Productos Manufacturados

Objeto

Como la Ley 60/90 De Inversiones, esta legislación pertenece a la primera generación de instrumentos jurídicos que, tras la cancelación de la dictadura de Stroessner, trataba de sentar las bases institucionales de una nueva política económica. La propia Ley 90/90 declara los siguientes objetivos:

- i) estimular las exportaciones de productos no tradicionales y de productos manufacturados que incorporen valor agregado a materias primas nacionales o importadas, utilizando mano de obra, servicios, insumos y recursos energéticos nacionales.
- ii) promover la formación de Consorcios de Exportación y Sociedades de Comercialización Internacional a efectos de ampliar y diversificar los mercados e incrementar la eficiencia productiva mediante el intercambio de tecnología; y,
- iii) establecer las bases de una política permanente y estable de promoción de exportaciones de productos no tradicionales y de productos manufacturados, que contribuya al desarrollo económico y social de la nación.

La ley define el Consorcio de Exportación como la unión de empresas exportadoras de productos nacionales con el propósito de atender las necesidades de mercados que demandan cantidades que un solo exportador no puede satisfacer. Por otro lado define como Sociedades de Comercialización Internacional a las personas jurídicas constituidas con el fin de realizar operaciones de comercio exterior, efectuar exportaciones de bienes producidos o fabricados por la empresa o por terceros, y llevar a cabo todas las actividades y servicios relacionados con operaciones de exportación e importación bajo el régimen de Admisión Temporal.

Beneficios

La Ley 90/90 libera a las exportaciones de productos no tradicionales y de productos manufacturados “de toda restricción de tipo administrativo, cambiario o de cualquier otra naturaleza que pudiera afectar estas operaciones” y las exonera del pago de varios impuestos que ya fueron derogados por nuevas legislaciones.

4.7. Dirección General de Promoción de las Exportaciones e Inversiones - ProParaguay

Creado en 1991 con el propósito de emular la exitosa experiencia de ProChile, ProParaguay fue reorganizado en 1999 para cumplir un papel más activo en la promoción de las exportaciones no tradicionales.

El Decreto N° 11.068 del 1 de octubre de 1991 disponía que ProParaguay tendrá por objeto la promoción de las exportaciones paraguayas mediante el apoyo y coordinación de las actividades de las empresas para el desarrollo de nuevos productos, la apertura de nuevos mercados y la consolidación de la presencia paraguaya en los mercados tradicionales de los productos existentes. Y que sus funciones en el extranjero serán desempeñadas aprovechando lo más posible la infraestructura con que cuentan las oficinas diplomáticas y consulares dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Decreto 1.789/99 establece que ProParaguay dependerá directamente del Ministerio de Relaciones Exteriores. La misión de este organismo gubernamental es definida en forma operativa en el Art. 3° de dicho decreto, donde se dispone que ProParaguay difundirá entre las pequeñas y medianas empresas el conocimiento de la diversidad internacional de los negocios y de las oportunidades ofrecidas para la exportación, mediante acciones de promoción integral de productos y servicios y una presencia permanente en los mercados internacionales.

ProParaguay está a cargo de un Director General con rango de embajador designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministro de Relaciones Exteriores. El seguimiento y la evaluación de las actividades de ProParaguay está a cargo de un Consejo presidido por el ministro de Relaciones Exteriores e integrado por el ministro de Industria y Comercio, el secretario

ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación, el secretario ejecutivo de la Secretaría de Turismo, y cuatro empresarios del sector privado exportador designados por el Poder Ejecutivo.

4.8 Ventanilla Única del Exportador

La Ventanilla Única del Exportador fue creada por decreto del Poder Ejecutivo en junio de 2001 en reemplazo del Centro Único de Trámites de las Exportaciones que había sido constituido en 1988 y que fracasó en sus objetivos. Este instrumento se propuso sacar partido de la experiencia adquirida en la sistematización de los trámites aduaneros con la implementación del Sistema Informático SOFIA para las importaciones, que ofrece una plataforma inmediatamente disponible para ser adaptada a los procesos de exportación. Según el Decreto 13.652/01, las principales funciones de la Ventanilla Única del Exportador son:

- i) centralizar en una sola dependencia, y mediante la utilización de procesos electrónicos, la atención de los trámites y funciones específicas de cada una de las dependencias e instituciones estatales o de otra naturaleza que participan en los diferentes trámites relacionados con las exportaciones, incluyendo aquellos relacionados con la obtención de los certificados y documentos previos al Despacho de Exportación;
- ii) simplificar los procedimientos de exportaciones, tanto en el aspecto operativo como documental, mediante el establecimiento de mecanismos ágiles, eficientes y seguros que permitan a los exportadores la reducción de esfuerzo, tiempo y costo;
- iii) servir de enlace entre los exportadores y las instituciones públicas o privadas vinculadas a los procesos de exportación de manera a eliminar los obstáculos administrativos a las exportaciones;
- iv) La Ventanilla Única del Exportador está integrada por la Secretaría Ejecutiva y por la Comisión Consultiva. La Secretaría Ejecutiva es el órgano superior ejecutivo de la Ventanilla Única del Exportador y está a cargo de un representante del Ministerio de Industria y Comercio nombrado por el Poder Ejecutivo.
- v) La Comisión Consultiva constituye el órgano técnico encargado de brindar asistencia y apoyo a la Secretaría Ejecutiva en la planificación, programación, coordinación, e implementación de la Ventanilla Única del Exportador. Está conformada por representantes del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Industria y Comercio, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, de la Secretaría Técnica de Planificación, de la Dirección General de Aduanas, de la Administración Nacional de Navegación y Puertos, y del sector privado relacionado con las exportaciones.

5. Política de promoción de las capacidades productivas

En el campo del fortalecimiento de las capacidades productivas, la política de apoyo del Estado se reduce casi exclusivamente a la asistencia financiera a las empresas o productores individuales a través de la banca pública, la que pasará ahora por un proceso de reforma. Las instituciones de ciencia y tecnología y las que promueven la formación del capital humano son francamente escasas y poco importantes en el Paraguay.

Las instituciones creadas para apoyar el fortalecimiento de las capacidades de la producción son:

1. Banco Nacional de Fomento – BNF
2. Fondo de Desarrollo Campesino – FDC
3. Fondo de Desarrollo Industrial – FDI
4. Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
5. Régimen de Importación de Materias Primas
6. Ley General de Ciencia y Tecnología 1.028 del 19 de diciembre de 1996
7. Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN)
8. Sistema de Formación y Capacitación Laboral creado por Ley 1.652 del 12 de diciembre de 2000
9. Tarifa Industrial de la Energía Eléctrica

5.1 Banco Nacional de Fomento

Entre los organismos financieros del Estado orientadas al apoyo de la producción pueden distinguirse los que fueron diseñados en la pasada década de 1990 de acuerdo con los nuevos modelos de la asistencia crediticia, y el que fue concebido a principios de la década de 1960 en el molde de la tradicional banca de desarrollo. La reforma de la banca pública apunta hacia una

estructura de consolidación de las entidades existentes en un solo banco de primer piso para atender las necesidades de los pequeños productores, y un solo banco de segundo piso para canalizar los recursos a las empresas que tienen acceso al mercado formal del crédito.

Las instituciones oficiales del sector público cumplen un papel importante en el fortalecimiento de las capacidades productivas del país porque de alguna manera suplen o tratan de suplir la falta de líneas de crédito para inversiones de capital en el sistema de la banca privada, particularmente para el sector industrial; o porque asisten a los sectores que generalmente están excluidos del mercado del crédito o tienen grandes dificultades para obtener financiación, como son las microempresas y pequeñas empresas.

El Banco Nacional de Fomento (BNF) fue creado por el Decreto-Ley N° 281 del 14 de marzo de 1961 en sustitución del Banco del Paraguay con el objeto de promover y financiar programas generales y proyectos específicos de fomento de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la industria y el comercio de materias primas y productos originarios del país. El BNF fue organizado en tres dependencias operativas:

- i) Departamento de Desarrollo, que tiene la función de conceder préstamos a las medianas y grandes empresas y cooperativas de producción, principalmente para inversiones de capital; y que en la actualidad constituye la ventanilla de crédito industrial del BNF.
- ii) Departamento Agropecuario, que tiene la función de conceder préstamos a los pequeños agricultores, granjeros, tamberos, fruticultores, silvicultores y horticultores y para la pequeña industria; y que en la práctica administra las líneas de financiación de los gastos de cultivo de los principales renglones agrícolas.
- iii) Departamento Comercial y de Ahorro, que se ocupa de recibir depósitos del público y de realizar las operaciones bancarias comunes.

Esta estructura orgánica fue modificada recientemente por la Ley N° 2.100 “de Reestructuración del Banco Nacional de Fomento”, del 26 de junio de 2003, que también redefinió las funciones del Banco.

De acuerdo con la citada reestructuración que se anticipa a la reforma de la banca pública, el BNF tendrá las funciones de i) prestar servicios bancarios en todo el país, incluyendo operaciones de comercio exterior; y ii) conceder préstamos al sector agropecuario y a las pequeñas y medianas empresas. Los mencionados departamentos fueron reemplazados por una Dirección de Negocios que posee una división de Banca PYMES y otra de Banca Personal, y por una Dirección de Operaciones que se ocupa de los servicios bancarios que demandan las importaciones y las exportaciones.

El BNF cuenta con 42 sucursales diseminadas en el interior del país.

5.2 Fondo de Desarrollo Industrial – FDC

El FDC fue creado por Ley N° 128 del 9 de enero de 1992 con las características propias de la banca de segundo piso y con el objetivo de definir y ejecutar las políticas de financiamiento dirigidas al sector campesino, atendiendo a las políticas de desarrollo agropecuario del gobierno. Su creación fue promovida y apoyada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el que además otorgó un préstamo para constituir el capital del FDC. Aunque esta banca de segundo piso recibe también recursos del Estado, se especializa principalmente en canalizar el financiamiento externo que el gobierno obtiene o contrata para dirigirlos a la producción campesina. Los sujetos de los créditos del FDC son los pequeños productores que trabajan su finca propia o de terceros en forma personal y que, debido al reducido tamaño de la misma, su

escaso capital e ingreso, y falta de garantías, ven dificultado su acceso al crédito bancario tradicional.

5.3 Fondo de Desarrollo Industrial – FDI

El Fondo de Desarrollo Industrial fue creado como banca de segundo piso por el Decreto N° 1.562 del 14 de diciembre de 1993 y relanzado y reorganizado luego por el Decreto N° 2.110 del 4 de marzo de 1999 y por el Decreto N° 6.480 del 2 de diciembre de 1999 para atender la demanda de financiación de mediano y de largo plazo del sector industrial, a través de los bancos comerciales privados de plaza, los que debían actuar como Instituciones Financieras Intermediarias (IFIs).

Son elegibles para acceder a los programas del FDI las pequeñas y medianas empresas en formación y las pequeñas y medianas empresas existentes que requieren recursos para financiar su instalación, ampliación o modernización, cuyos proyectos de inversión cumplan con los requisitos necesarios para la aprobación del crédito.

El FDI financia: i) la reposición de los equipos e instalaciones físicas deterioradas (depreciación del capital fijo); ii) la ampliación y modernización de las instalaciones; iii) la provisión del capital operativo para financiar el aumento de inventario de insumos, materias primas y productos terminados; y, iv) la implementación de nuevos proyectos de inversión industrial.

Los programas del FDI financian hasta el 70% del costo de los proyectos de inversión a tasas de interés de mercado y plazos de 3 a 10 años para la adquisición de activos fijos, o de hasta tres años para capital de trabajo.

5.4 Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

El Fondo de Garantía fue creado por N° 606 del 3 de julio de 1995 para otorgar garantías adicionales y complementarias que permitan el acceso al crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas, sean ellas agropecuarias, forestales, industriales, artesanales, comerciales o de servicios.

El Fondo cubre hasta el 80% de la garantía de los préstamos y, de acuerdo con la reglamentación actual (Decreto N° 12.466/01), las garantías que se otorguen sólo alcanzarán para cubrir el capital del crédito garantizado, quedando excluidos los intereses ordinarios, moratorios, las comisiones, los gastos judiciales y otros. La reglamentación del Fondo establece que los recursos del mismo no podrán ser utilizados para garantizar: proyectos que usen tecnologías que atenten contra la conservación del medio ambiente, la salud pública y la seguridad de las personas.

5.5 Régimen de importación de materias primas

En el Paraguay está en vigencia un régimen aduanero especial que permite la importación con arancel cero, de la extrazona del Mercosur, de las materias primas e insumos destinados a la producción agropecuaria e industrial. El mismo fue establecido inicialmente por el Decreto N° 1.835 del 4 de enero de 1994, en cuyo considerando se señalaba que era necesario fomentar el establecimiento de empresas agropecuarias o industriales a través del tratamiento arancelario preferencial para las importaciones de determinados productos que realicen dichas empresas; así

como mantener un sistema de reciprocidad con los países exportadores, sobre todo con los firmantes del Tratado de Asunción.

En el Decreto N° 16.416 del 27 de febrero de 1997, para mantener la vigencia del mismo régimen, se considera que el gobierno de la República del Paraguay ha venido desarrollando una política de fomento del sector productivo, atendiendo la igualdad de condiciones de competitividad para empresas industriales y agropecuarias nacionales, como fuente generadora de empleos y de valor agregado, y en especial para estimular la creación y el crecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES); que uno de los instrumentos de aplicación de esta política utilizado internacionalmente ha sido la implementación de regímenes arancelarios especiales para las importaciones de determinadas materias primas e insumos.

En el Decreto N° 11.771 del 29 de diciembre de 2000, la reglamentación más reciente de dicho régimen, se menciona también que los Estados Parte del Mercosur acordaron que los regímenes especiales de importación aplicados por los mismos podrán permanecer hasta fines de diciembre de 2005.

De acuerdo con la última reglamentación mencionada las materias primas e insumos importados por las empresas agropecuarias e industriales podrán beneficiarse de un gravamen arancelario del cero por ciento cuando se demuestre que los mismos son utilizados como tales en sus propios procesos productivos.

5.6 Ley General de Ciencia y Tecnología

En diciembre de 1996 el Congreso sancionó una ley marco que instituye el sistema nacional de ciencia y tecnología con el objeto de estimular y promover la investigación científica y tecnológica, la generación, difusión y transferencia del conocimiento; la invención, la innovación, la educación científica y tecnológica; los servicios de metrología, normalización y aseguramiento de la calidad de los productos, el desarrollo de tecnologías nacionales y la gestión en materia de ciencia y tecnología.

Dicha ley dispone que el desarrollo científico y tecnológico del país estará orientado por políticas y programas específicos impulsados por el sector público, debidamente coordinados y en concertación o correlación con el sector privado.

La misma Ley 1.028/96 crea el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACYT), cuyos recursos se destinarán al financiamiento de los programas y proyectos de investigación científica y tecnológica, a la adaptación de nuevas tecnologías y a la difusión de las mismas.

Asimismo, crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) como organismo público de composición mixta, dependiente de la Presidencia de la República, encargado de la dirección, coordinación y evaluación del sistema nacional de ciencia y tecnología, del que forman parte representantes de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de las universidades estatales, de las universidades privadas, de la Unión Industrial Paraguaya, de Asociación Rural del Paraguay, de la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio, de la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas, y de las centrales sindicales.

Incentivos y beneficios

La Ley 1.028/96 establece que el CONACYT promoverá la participación de las universidades, de los institutos de investigación y de los sectores productivos en la generación y difusión de la

investigación científica y tecnológica y fortalecerá la relación y articulación entre los sectores público y privado. Y, para fomentar el interés de los agentes públicos y privados, dispone que:

- i) el gobierno nacional establecerá un régimen especial de promoción y subsidio de las actividades de los investigadores activos, tomando en consideración el nivel académico y la producción científica o tecnológica;
- ii) el gobierno nacional establecerá una línea de crédito de fomento y riesgo compartido, destinado a los sectores de la producción, para que realicen directa o conjuntamente con universidades, centros o institutos de investigación, proyectos de investigación o adaptación tecnológica, puesta a punto de innovaciones tecnológicas y comercialización de las mismas, que tengan aprobación previa del CONACYT;

5.7 Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN)

La creación del INTN data de 1963, pero esta institución fue reorganizada por la Ley N° 2.366 del 25 de marzo de 2004, de reforma de su carta orgánica. Esta ley dice que los fines del Instituto son, entre otros:

- i) captar, implementar y estimular la investigación, la difusión y la transferencia de tecnologías apropiadas para los diferentes niveles de desarrollo de los sectores productivos del país;
- ii) realizar trabajos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica, en forma institucional o con otros centros de investigación nacional o internacional, para empresas del sector público o privado;
- iii) proponer normas paraguayas como documentos base de reglamentos técnicos de aplicación obligatoria;
- iv) promover y desarrollar los mecanismos de formulación y difusión de las normas técnicas; y
- v) certificar la conformidad según las normas técnicas nacionales e internacionales de productos, sistemas, servicios y personal técnico; de acuerdo con los lineamientos internacionales aceptados.

5.8 Sistema de Formación y Capacitación Laboral

La Ley N° 1.652 del 12 de diciembre de 2000, que crea el Sistema de Formación y Capacitación Laboral, es una ley marco que pretende involucrar a las instituciones educativas públicas y privadas en la formación del capital humano, mediante programas de capacitación laboral orientados principalmente a los jóvenes que buscan empleo por primera vez, a los trabajadores desocupados y a los trabajadores informales. El Sistema fue creado con el objeto de ofrecer oportunidades de formación y capacitación en sus diversas modalidades, con el propósito de preparar y mejorar la calificación de la mano de obra que requiera el país en todos los niveles ocupacionales, y de que la oferta de bienes y servicios sea competitiva y adecuada al proceso de modernización y de reestructuración económica del Estado.

El Sistema está integrado por el Estado; los gobiernos departamentales y las municipalidades; las instituciones nacionales o extranjeras, públicas o privadas, dedicadas a la capacitación laboral; el Órgano Rector; el Secretario Técnico; y los beneficiarios.

Los recursos del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral se compondrán de: i) las asignaciones y subvenciones que le asigne el Presupuesto General de la Nación; ii) los ingresos provenientes de los gobiernos departamentales y de las municipalidades para financiar planes y programas acordados con los mismos; iii) el aporte de entidades y empresas privadas, como contraprestación de servicios; iv) los aportes provenientes de la cooperación internacional; v) los legados y donaciones; y, vi) el aporte patronal del 1% sobre las remuneraciones pagadas a los trabajadores de las empresas privadas.

5.9 Tarifa industrial de la energía eléctrica

El consumo industrial de la energía eléctrica goza de un tratamiento preferencial en las diferentes categorías comprendidas en el pliego de tarifas de la Administración Nacional de Electricidad, la empresa estatal que presta el servicio. El precio de la electricidad es hasta 39% menor al que se aplica al consumo comercial, como se puede apreciar en los siguientes ejemplos:

CUADRO 1
TARIFAS DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN GUARANÍES POR KWH

CONSUMO	BT	MT
Comercial	332,10	298,16
Residencial	311,55	256,65
General	305,81	297,85
Gubernamental	286,25	180,91
<i>Industrial</i>	<i>225,18</i>	<i>208,99</i>

Fuente: ANDE.BT: Baja Tensión 1-50 kWh; MT: Media Tensión.

6. Instrumentos identificados

El siguiente cuadro, que resume los distintos instrumentos de las políticas de competitividad vigentes en el Paraguay, permite visualizar el conjunto de las herramientas de promoción de las inversiones, de las exportaciones y de las capacidades productivas actualmente disponibles en el sistema jurídico e institucional del país.

CUADRO 2
PARAGUAY - INVENTARIO DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN
DE LA COMPETITIVIDAD

INVERSIONES	EXPORTACIONES	CAPACIDADES
1. Régimen de Incentivos Fiscales para las Inversiones	1. Admisión Temporal, Drawback y Exportación Temporal.	1. Banco Nacional de Fomento
2. Régimen de Inversiones	2. Régimen de Promoción de Exportación de Productos no Tradicionales y de Productos Manufacturados	2. Fondo de Desarrollo Campesino
3. Régimen de Fomento de la Forestación y la Reforestación	3. Régimen de Zonas Francas	3. Fondo de Desarrollo Industrial
4. Régimen de Administración de Fondos Patrimoniales de Inversión	4. Régimen de Maquila	4. Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
	5. Régimen Automotor Nacional	5. Régimen de import. de materias primas
	6. Dirección General de Promoción de las Exportaciones e Inversiones ProParaguay	6. Ley General de Ciencia y Tecnología
	7. Ventanilla Única del Exportador	7. Instituto Nacional de Tecnología y Normalización
		8. Sistema de Formación y Capacitación Laboral
		9. Tarifa Industrial de la Energía Eléctrica

Fuente: Elaboración propia.

Alcance de aplicación

En las décadas de 1960, de 1970 y de 1980, inclusive, las políticas de promoción de las inversiones y las políticas productivas se caracterizaban por un enfoque regional (dentro del país), en el sentido de privilegiar o fomentar la radicación de inversiones en zonas geográficas de preferente desarrollo, y así los programas de infraestructuras económicas y sociales buscaban promover los así llamados polos de desarrollo. Ello era coherente con el dirigismo estatal y el sistema político imperantes en el Paraguay durante ese período.

Sin embargo, ninguno de los instrumentos de las políticas de promoción de la competitividad identificados en este informe obedece a criterios de aplicación regional, lo que se explica por el hecho que la mayoría de ellos fueron diseñados con posterioridad a 1990, en una etapa en la que la transición democrática da lugar también a un proceso de liberalización económica, de tránsito hacia la economía de mercado, de maduración de una nueva concepción del Estado y de redefinición del rol del Estado en la promoción del desarrollo.

Tampoco se puede perder de vista que la mayoría de esos instrumentos fueron diseñados con la cooperación de organismos financieros internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que promovían fuertemente la profundización de la economía de mercado y la neutralidad de las políticas públicas.

Además, desde la firma del Tratado de Asunción, las políticas de promoción de la competitividad debían obedecer ciertas normas y políticas regionales del Mercosur, que era esencialmente refractario a los regímenes especiales, y que al principio no incluía en su agenda el tratamiento de las disparidades regionales dentro de los países del bloque económico.

El turismo de compras y la reexportación están concentrados en la zona de Ciudad del Este, pero el régimen de turismo se extiende a todo el territorio nacional y las importaciones amparadas por él pueden ingresar por cualquiera de las aduanas de la república.

Debe considerarse también que, por tratarse el Paraguay de una república unitaria, no existen regímenes de alcance regional establecidos por gobiernos regionales, a diferencia de lo que es frecuente en las repúblicas federativas. Solo con la Constitución de 1992 se adoptó un ordenamiento territorial que dio inicio a un proceso de descentralización del Estado, pero los gobiernos departamentales son todavía muy débiles y dependen financieramente de las transferencias que reciben del Gobierno Central.

Así como no se detectan políticas e instrumentos de aplicación regional, la neutralidad y la ausencia de discriminación positiva son el rasgo dominante de los mismos en cuanto a su aplicación sectorial. Esto es particularmente cierto en el caso de las políticas de promoción de las inversiones, cuyo principal instrumento, la Ley 60/90 de incentivos fiscales, no privilegia ninguna localización geográfica o actividad económica en particular. La excepción está dada por el régimen especial de fomento a la reforestación, que parece estar plenamente justificado por la significativa deforestación que ha arrasado la superficie boscosa del país.

Entre las políticas de promoción de las exportaciones, solamente el régimen de maquila, orientado específicamente al desarrollo de industrias maquiladoras de exportación, y el régimen automotor nacional pueden ser considerados como instrumentos bien definidos por su aplicación sectorial. En un segundo nivel, el régimen de turismo debe ser considerado también de alcance sectorial porque abarca a un número limitado de productos.

El régimen de admisión temporaria puede, seguramente, ser mejor aprovechado por el sector de la industria manufacturera, como desde luego es utilizado por el régimen de maquila; pero en su formulación general está disponible para una amplia gama de actividades, incluyendo

las puramente comerciales. A su vez, el régimen de zonas francas establece que ellas pueden ser, indistintamente, industriales, comerciales o de servicios.

CUADRO 3
PARAGUAY - ALCANCE DE APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD

OBJETIVO	APLICACIÓN		
	HORIZONTAL	SECTORIAL	REGIONAL
INVERSIONES	1. Régimen de Incentivos Fiscales para las Inversiones	1. Régimen de Fomento de la Forestación y la Reforestación	
	2. Régimen de Inversiones		
	3. Régimen de Administración de Fondos Patrimoniales de Inversión		
EXPORTACIONES	1. Admisión Temporal, Drawback y Exportación Temporal	1. Régimen de Maquila	
	2. Régimen de Zonas Francas	2. Régimen de Turismo	
	3. Régimen de Promoción de Exportación de Productos no Tradicionales	3. Régimen Automotor Nacional	
	4. Dirección General de Promoción de las Exportaciones e Inversiones - ProParaguay		
	5. Ventanilla Única del Exportador		
CAPACIDADES	1. Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	1. Banco Nacional de Fomento	
	2. Ley General de Ciencia y Tecnología	2. Fondo de Desarrollo Campesino	
	3. Instituto Nacional de Tecnología y Normalización	3. Fondo de Desarrollo Industrial	
	4. Sistema de Formación y Capacitación Laboral	4. Tarifa Industrial de la Energía Eléctrica	
	5. Régimen de importación de materias primas		

Fuente: Elaboración propia.

Los demás instrumentos de promoción de las exportaciones no pierden su rasgo de horizontalidad, pues se ocupan principalmente de fomentar las exportaciones no tradicionales, que abarcan tanto productos industriales, como artesanales y agropecuarios. Siguen siendo, en ese sentido, regímenes de aplicación horizontal.

Entre las instituciones y políticas instituidas con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de las empresas, las de aplicación sectorial comprenden a las ramas de la banca pública que operan como ventanillas de crédito especializadas para la financiación de

determinadas actividades económicas. La segmentación es más clara en los casos del Fondo de Desarrollo Industrial y del Fondo de Desarrollo Campesino. Y, a pesar de que el Banco Nacional de Fomento tiene una dimensión horizontal, es eminentemente una fuente de financiamiento de las actividades agropecuarias.

Solamente la tarifa industrial de la energía eléctrica puede ser considerada de aplicación sectorial pura, ya que el régimen de importación de materias primas e insumos beneficia por igual a las empresas industriales y agropecuarias, es decir, a toda la estructura de producción de bienes.

Este análisis permite concluir que no se observa un sesgo *regionalista* ni marcadamente *sectorialista* en las políticas de promoción de la competitividad vigentes en el Paraguay, como se puede apreciar en la siguiente matriz.

7. Impacto sobre las condiciones de competencia y las perspectivas de encadenamientos estructurales en el Mercosur

En el caso del Paraguay, los instrumentos de las genuinas políticas de competitividad son ineficaces, su vigencia es puramente formal o sus resultados son cuantitativamente poco significativos. Por esa razón, resulta más relevante analizar la consistencia de tales instrumentos con el propósito de profundizar el proceso de integración del Mercosur, que evaluar el impacto de los mismos sobre las dimensiones de integración profunda.

En términos de impacto real, la mayoría de los instrumentos considerados tienen un efecto neutro sobre las condiciones de competencia en el mercado ampliado, sencillamente porque no cumplen con los objetivos para los que fueron creados o están virtualmente en desuso. La razón principal es que sucesivos gobiernos, en los noventa, no asignaron alta prioridad a la necesidad de encarar el problema de la baja competitividad de la producción nacional, ni siquiera en el nuevo escenario inaugurado por el Mercosur. Aunque la clase política reconoce desde hace mucho tiempo el agotamiento de la estrategia de desarrollo basada en la exportación de materias primas agropecuarias, hasta ahora prácticamente nada se había avanzado en la construcción de un nuevo modelo económico que tenga como base a la agro-industrialización exportadora.

Debe ser señalado también, una vez más, que la mayor adhesión a los principios de la economía de mercado en los años recientes ha justificado una menor intervención del Estado en la economía. Por lo demás, la reducida capacidad financiera del Estado constituye una objetiva limitación para la adopción de políticas de promoción basadas en subsidios o incentivos fiscales.

7.1 Impacto sobre la libre circulación de bienes

Los instrumentos de las políticas de promoción de la competitividad vigentes en el Paraguay no impactan significativamente sobre la libre circulación de bienes en el mercado interno del Mercosur, ya sea por su carácter esencialmente neutral o por su limitada eficacia. De hecho, en el Paraguay no se han desarrollado políticas proteccionistas o políticas restrictivas del comercio.

Desde el punto de vista más general de compatibilidad con las reglas de juego de la formación de un mercado común, lo que tiene validez para todas las dimensiones de integración profunda, pueden ser identificados cuatro instrumentos que no son consistentes con el objetivo de consolidación del Mercosur, por tratarse de regímenes aduaneros especiales que mantienen puertas traseras en el arancel externo común. Ellos son los regímenes de zonas francas, de maquila, de turismo y de importación de materias primas e insumos.

En sentido estricto el régimen de zonas francas y el de maquila son neutrales y no deberían afectar negativamente la libre circulación de bienes en el Mercosur, puesto que los productos ingresados bajo esos regímenes deben volver a salir a la extrazona, o tributar el arancel externo común para entrar al territorio aduanero del país y cumplir las normas de origen si tuvieran que ser exportados a alguno de los otros países del Mercosur. No así el régimen de turismo que permite la distribución en el mercado interno del Mercosur, a través del turismo de compras y del comercio no registrado, de productos importados de la extrazona. Tampoco es el caso del régimen de importación de materias primas e insumos, que puede alentar a las empresas agropecuarias e industriales a comprar esos bienes intermedios en el mercado de extrazona, en lugar de hacerlo en los países del Mercosur.

CUADRO 4
PARAGUAY – IMPACTO DE LAS POLÍTICAS E INSTRUMENTOS SOBRE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE BIENES EN EL MERCOSUR

POLÍTICAS E INSTRUMENTOS		LIBRE CIRCULACIÓN INTRAZONA		
		FACILITA	RESTRINGE	NO IMPACTA
INVERSIONES	1. Régimen de Incentivos Fiscales para las Inversiones			
	2. Régimen de Inversiones			
	3. Régimen de Fomento de la Forestación y la Reforestación			
	4. Régimen de Administración de Fondos Patrimoniales de Inversión			
EXPORTACIONES	1. Admisión Temporal, Drawback y Exportación Temporal			
	2. Régimen de Zonas Francas			
	3. Régimen de Maquila			
	4. Régimen de Turismo			
	5. Régimen Automotor Nacional			
	6. Régimen de Promoción de Exportación de Productos no Tradicionales			
	7. Dirección General de Promoción de las Exportaciones e Inversiones - ProParaguay			

(continúa)

CUADRO 4 (conclusión)

POLÍTICAS E INSTRUMENTOS		LIBRE CIRCULACIÓN INTRAZONA		
		FACILITA	RESTRINGE	NO IMPACTA
	8. Ventanilla Única del Exportador			
CAPACIDADES	1. Banco Nacional de Fomento			
	2. Fondo de Desarrollo Campesino			
	3. Fondo de Desarrollo Industrial			
	4. Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas			
	5. Régimen de importación de materias primas			
	6. Ley General de Ciencia y Tecnología			
	7. Instituto Nacional de Tecnología y Normalización			
	8. Sistema de Formación y Capacitación Laboral			
	9. Tarifa Industrial de la Energía Eléctrica			

Fuente: Elaboración propia.

De todas maneras, el régimen de turismo puede conseguir su legalización con la eliminación del doble cobro arancelario, de acuerdo a la decisión reciente del Consejo Mercado Común del Mercosur, dejando de constituirse en una perforación de arancel externo común, y adquiriendo competitividad sólo por el establecimiento de impuestos internos diferenciados o más bajos en el caso del Paraguay. De todas maneras, este régimen no incentiva la competitividad de la producción nacional y las exportaciones genuinamente nacionales. En el caso del régimen de materias primas, el mismo fenece a fines de diciembre del 2005, de acuerdo a una decisión del propio Mercosur.

Los instrumentos de promoción de las inversiones identificados no tienen impacto negativo sobre la libre circulación de bienes porque son neutrales y no establecen ninguna condición que pueda poner en desventaja a la producción de los países del Mercosur, por ejemplo para la importación de bienes de capital. Por el contrario, bien podrían ser catalogados entre los instrumentos que tienen impacto positivo, si se considera que el aumento de la inversión resultaría en un crecimiento de las importaciones y de las exportaciones.

Lo mismo se puede decir de los instrumentos de promoción de las capacidades productivas de las empresas, con excepción del ya citado régimen de importación de materias primas e insumos. Las agencias financieras del gobierno no hacen más que facilitar el acceso al crédito de las unidades productivas y las oficinas de regulación técnica se limitan a aplicar las normas aceptadas internacionalmente y homologadas por los organismos del Mercosur. Está claro que los restantes instrumentos de promoción de exportaciones facilitan la circulación de bienes en el Mercosur.

7.2 Impacto sobre las distorsiones costo-precio

En el Paraguay no está en vigencia ningún subsidio explícito sobre el precio de venta de bienes en el Mercosur, por lo que se puede afirmar que los instrumentos de promoción de la competitividad detectados no introducen distorsiones costo-precio en el comercio intrazonal desde ese punto de vista.⁶ Sí se puede concluir que crean distorsiones, por su efecto sobre los precios finales de los productos, los regímenes de zonas francas, de maquila, de turismo y de importación de materias primas, por un lado, y la tarifa industrial de la energía eléctrica por otro.

CUADRO 5
PARAGUAY – IMPACTO DE LAS POLÍTICAS E INSTRUMENTOS SOBRE LA
ELIMINACIÓN DE DISTORSIONES COSTO-PRECIO

POLÍTICAS E INSTRUMENTOS		DISTORSIONES COSTO-PRECIO		
		ELIMINA O REDUCE	INTRODUCE O AMPLÍA	NO IMPACTA
INVERSIONES	1. Régimen de Incentivos Fiscales para las Inversiones			
	2. Régimen de Inversiones			
	3. Régimen de Fomento de la Forestación y la Reforestación			
	4. Régimen de Administración de Fondos Patrimoniales de Inversión			
EXPORTACIONES	1. Admisión Temporal, Drawback y Exportación Temporal			
	2. Régimen de Zonas Francas			
	3. Régimen de Maquila			
	4. Régimen de Turismo			
	5. Régimen Automotor Nacional			
	6. Régimen de Promoción de Exportación de Productos no Tradicionales			
	7. Dirección General de Promoción de las Exportaciones e Inversiones - ProParaguay			
	8. Ventanilla Única del Exportador			
CAPACIDADES	1. Banca Pública de Desarrollo Banco Nacional de Fomento			
	2. Fondo de Desarrollo Campesino			

(continúa)

⁶ Ocasional y transitoriamente, el Estado ha subsidiado el precio del algodón y mantuvo por largos períodos precios del gasoil inferiores a su costo.

CUADRO 5 (conclusión)

POLÍTICAS E INSTRUMENTOS		DISTRORSIONES COSTO-PRECIO		
		ELIMINA O REDUCE	INTRODUCE O AMPLÍA	NO IMPACTA
	3. Fondo de Desarrollo Industrial			
	4. Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas			
	5. Régimen de importación de materias primas			
	6. Ley General de Ciencia y Tecnología			
	7. Instituto Nacional de Tecnología y Normalización			
	8. Sistema de Formación y Capacitación Laboral			
	9. Tarifa Industrial de la Energía Eléctrica			

Fuente: Elaboración propia.

7.3 Impacto sobre la eliminación de los derrames transfronterizos

Las políticas propiamente de promoción de las inversiones, que establecen incentivos fiscales para las inversiones directas de capitales nacionales y extranjeros, y que fueron identificadas como tales en este informe, no inducen derrames transfronterizos negativos. Pues, ellas no privilegian la radicación de inversiones en regiones geográficas determinadas o de preferente desarrollo, como podrían ser las zonas fronterizas con el Brasil y la Argentina o el territorio de la Región Oriental (Chaco paraguayo); ni buscan orientar las inversiones a determinados sectores o actividades económicas. La Ley 60/90, el principal instrumento de la política de promoción de las inversiones, otorga idéntico tratamiento a todos los proyectos de inversión, con absoluta neutralidad respecto de su localización, sector económico y rama de producción.

CUADRO 6
PARAGUAY – IMPACTO DE LAS POLÍTICAS E INSTRUMENTOS
SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LOS DERRAMES TRANSFRONTERIZOS

POLÍTICAS E INSTRUMENTOS		DERRAMES TRANSFRONTERIZOS		
		ELIMINA O REDUCE	INTRODUCE O AMPLÍA	NO IMPACTA
INVERSIONES	1. Régimen de Incentivos Fiscales para las Inversiones			
	2. Régimen de Inversiones			
	3. Régimen de Fomento de la Forestación y la Reforestación			
	4. Régimen de Administración de Fondos Patrimoniales de Inversión			

(continúa)

CUADRO 6 (conclusión)

EXPORTACIONES	1. Admisión Temporal, Drawback y Exportación Temporal			
	2. Régimen de Zonas Francas			
	3. Régimen de Maquila			
	4. Régimen de Turismo			
	5. Régimen Automotor Nacional			
	6. Régimen de Promoción de Exportación de Productos no Tradicionales			
	7. Dirección General de Promoción de las Exportaciones e Inversiones - ProParaguay			
	8. Ventanilla Única del Exportador			
POLÍTICAS E INSTRUMENTOS		DERRAMES TRANSFRONTERIZOS		
		ELIMINA O REDUCE	INTRODUCE O AMPLÍA	NO IMPACTA
CAPACIDADES	1. Banca Pública de Desarrollo Banco Nacional de Fomento			
	2. Fondo de Desarrollo Campesino			
	3. Fondo de Desarrollo Industrial			
	4. Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas			
	5. Régimen de importación de materias primas			
	6. Ley General de Ciencia y Tecnología			
	7. Instituto Nacional de Tecnología y Normalización			
	8. Sistema de Formación y Capacitación Laboral			
	9. Tarifa Industrial de la Energía Eléctrica			

Fuente: Elaboración propia.

No cabe duda, sin embargo, de que los regímenes aduaneros o impositivos especiales clasificados aquí entre las políticas de promoción de las inversiones sí favorecen los derrames transfronterizos negativos y tienen, por tanto, impacto potencial corrosivo sobre el objetivo de profundizar el proceso de integración del Mercosur. A pesar de que las leyes respectivas tampoco indican dónde deben ser localizadas las zonas francas o las industrias maquiladoras, las zonas fronterizas son, casi por definición y evidentemente, el ámbito natural de esas actividades. Está claro, asimismo, que la motivación principal de esos regímenes es ofrecer a los inversionistas extranjeros y a las empresas transnacionales una conveniente puerta de entrada a los mercados del Mercosur. El argumento más convincente que el Paraguay puede elaborar para atraer la inversión directa de capitales extranjeros es que, por su estratégica ubicación entre el Brasil y la Argentina, su territorio constituye el mejor puerto de desembarque para conquistar todo el mercado ampliado del Mercosur.

La magnitud y las características del movimiento comercial de Ciudad del Este, con su alto componente ilegítimo, reflejan el impacto negativo que el régimen de turismo ha venido desarrollando durante las últimas tres décadas.

Combinado con el régimen de zonas francas o el régimen de maquila, el régimen automotor nacional tiene un importante potencial para atraer inversiones dedicadas a la fabricación de partes, piezas y accesorios de automóviles para abastecer a las fábricas y plantas ensambladoras del Brasil y de la Argentina. Debe considerarse por ello que puede favorecer derrames transfronterizos.

La tarifa industrial de la electricidad, asociada con la oferta abundante y barata de energía que el Paraguay posee por su condominio de las usinas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá, y con la proximidad de los mercados del Brasil y de la Argentina, tiene igualmente un alto potencial de captación de inversiones directas de capitales extranjeros.

Los demás instrumentos de promoción de la competitividad vigentes en el Paraguay no son capaces de provocar derrames transfronterizos.

7.4 Impacto sobre la complementación productiva

La mayoría de los instrumentos de las políticas de promoción de la competitividad vigentes en el Paraguay facilita el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización para el desarrollo de la complementación productiva en el mercado interno del Mercosur. Tienen, así, impacto positivo en esta dimensión de la integración profunda, al menos potencialmente.

El régimen automotor nacional es, probablemente, el que mejor responde al paradigma de la complementación productiva, en este caso de la industria automotriz del Mercosur. Pero también existen oportunidades de complementación para la industrialización de las materias primas agropecuarias que produce el Paraguay, inclusive en la formalización de los talleres de falsificación o imitación de productos que el régimen de turismo hizo florecer en Ciudad del Este.

La disponibilidad de energía eléctrica, con una tarifa especial para su uso industrial, puede también ser aprovechada por proyectos de complementación productiva en el Mercosur, considerando que este recurso es relativamente escaso en el Brasil y la Argentina.

Aunque está orientado eminentemente a la recuperación de la superficie boscosa del país, el régimen de fomento de la reforestación puede facilitar la complementación productiva en el campo de la industria de la madera y de la fabricación de muebles.

Una vez más, las excepciones son los regímenes que estimulan la importación de bienes desde la extrazona, aunque el régimen de maquila puede ser útil para cierto nivel de complementación productiva, por ejemplo en la modalidad de plantas gemelas.

ProParaguay, la oficina de promoción de las exportaciones, es considerada aquí como un instrumento neutral sin efecto relevante en la complementación productiva porque está orientado preferentemente a detectar oportunidades comerciales en los mercados no tradicionales.

CUADRO 7
PARAGUAY – IMPACTO DE LAS POLÍTICAS E INSTRUMENTOS SOBRE LA
COMPLEMENTACIÓN PRODUCTIVA EN EL MERCOSUR

POLÍTICAS E INSTRUMENTOS		COMPLEMENTACIÓN PRODUCTIVA INTRAZONA		
		FACILITA	RESTRINGE	NO IMPACTA
INVERSIONES	1. Régimen de Incentivos Fiscales para las Inversiones			
	2. Régimen de Inversiones			
	3. Régimen de Fomento de la Forestación y la Reforestación			
	4. Régimen de Administración de Fondos Patrimoniales de Inversión			
EXPORTACIONES	1. Admisión Temporal, Drawback y Exportación Temporal			
	2. Régimen de Zonas Francas			
	3. Régimen de Maquila			
	4. Régimen de Turismo			
	5. Régimen Automotor Nacional			
	6. Régimen de Promoción de Exportación de Productos no Tradicionales			
	7. Dirección General de Promoción de las Exportaciones e Inversiones - ProParaguay			
	8. Ventanilla Única del Exportador			

(continúa)

CUADRO 7 (conclusión)

POLÍTICAS E INSTRUMENTOS		COMPLEMENTACIÓN PRODUCTIVA INTRAZONA		
		FACILITA	RESTRINGE	NO IMPACTA
CAPACIDADES	1. Banca Pública de Desarrollo Banco Nacional de Fomento			
	2. Fondo de Desarrollo Campesino			
	3. Fondo de Desarrollo Industrial			
	4. Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas			
	5. Régimen de importación de materias primas			
	6. Ley General de Ciencia y Tecnología			
	7. Instituto Nacional de Tecnología y Normalización			
	8. Sistema de Formación y Capacitación Laboral			
	9. Tarifa Industrial de la Energía Eléctrica			

Fuente: Elaboración propia.

8. Magnitud y relevancia del impacto potencial

8.1 Instrumentos de promoción de inversiones

El régimen de incentivos fiscales para las inversiones de la Ley 60/90 ha sido utilizado hasta ahora con mucha frecuencia por las empresas nacionales y extranjeras para las nuevas inversiones y la ampliación de las ya existentes. La cantidad de proyectos y el monto de las inversiones aprobadas anualmente bajo ese régimen constituyen los principales indicadores tanto del aumento de las inversiones en la economía paraguaya como de la recepción de inversiones directas de capitales extranjeros.

Por ejemplo, según estadísticas del Ministerio de Industria y Comercio, en el período 1996-2001 fueron aprobados por el Consejo de Inversiones 1.800 proyectos de inversión por un monto total de 2.173 millones de dólares, de los que el 40,4% correspondieron a inversiones extranjeras. Sin embargo, la información disponible no es suficiente para establecer el coeficiente de reducción del costo inicial de las inversiones.

El régimen de la Ley 60/90 ha tenido buen desempeño en términos de eficacia porque las exoneraciones impositivas no demandan desembolsos de fondos para el Estado, pero últimamente, con la promulgación de la Ley 2.421 de Adecuación Fiscal, fue despojado prácticamente de todos los beneficios que otorgaba.

En cambio, el aprovechamiento del régimen de fomento de la reforestación es muy reducido porque los gobiernos asignaron muy escasos recursos en el presupuesto público para el pago de los subsidios contemplados en la ley. Esto es, debido a la estrechez financiera del Estado, a la débil voluntad política de promover las inversiones en el campo de la reforestación y, también, al desinterés de los empresarios del sector. De acuerdo con estadísticas del Servicio Forestal Nacional, la superficie reforestada en el régimen de la Ley 536/95 fue de solamente 27.644 hectáreas en el período 1995-2000, con un bajo promedio de 4.607 hectáreas por año.

8.2 Instrumentos de promoción de las exportaciones

A pesar de las importantes ventajas que otorga el régimen establecido por la Ley 523/95, tardaron en ser instaladas las primeras zonas francas; las que, como se podía esperar, eligieron la

zona fronteriza con el Brasil para su localización. En abril de 2003 Trans Trade S.A. & Asociados y Global del Paraguay habilitaron en Ciudad del Este sus respectivas zonas francas comerciales.

La maquila genera creciente interés en los empresarios nacionales, con mayor razón porque permite utilizar la capacidad ociosa de las instalaciones industriales existentes, pero sigue siendo una actividad marginal. Por otro lado, del régimen automotor nacional tampoco han resultado nuevas inversiones importantes en el sector.

El escaso éxito de ProParaguay en abrir nuevos mercados a las exportaciones no tradicionales se debe tanto a los limitados recursos que el Estado asigna a ese programa, como a la poca eficiencia de las oficinas comerciales de las representaciones diplomáticas del país en el exterior.

Si bien la Ventanilla Única del Exportador fue establecida ya en 2001, para sustituir al Centro Único de Trámites de las Exportaciones creado en 1988 que nunca llegó a funcionar, fue habilitada recién el 16 de noviembre de 2004 mediante una cooperación no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo que comprende una donación de 640.000 dólares y un aporte local de 260.000 dólares. El proyecto está en sus fases iniciales de implementación.

Entre las iniciativas impulsadas por la actual administración del presidente Nicanor Duarte Frutos pueden señalarse:

El lanzamiento en septiembre del 2003 de la “Idea de construcción de la Red Nacional de Exportación”. En noviembre del mismo fue realizado el “Seminario sobre Competitividad”, con el objetivo de discutir con un grupo representativo de las instancias de decisión en el Paraguay la situación de competitividad y la articulación de la Red de Exportación, para contar finalmente con un Plan Nacional de Exportaciones. En este seminario, que fue organizado de manera conjunta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio de Industria y Comercio, fueron identificadas cinco cadenas productivas de exportación con gran potencial: i) Algodón - textil – confección; ii) Granos – balanceados – cría de cerdo y pollos – productos industrializados en frigorífico; iii) Frutas – Jugos y mermeladas; iv) Mandioca – Almidón – derivados del almidón; y, v) Cría de ganado - balanceados – frigorífico e industrialización de lácteos – productos industrializados de la carne y lácteos.

El objetivo del gobierno es diseñar y ejecutar una Estrategia Nacional de Exportación que permita aumentar en forma sostenida las exportaciones no tradicionales, incrementar el número de empresas y diversificar los mercados de destino. En el primer semestre de 2004 contaba ya con el diseño del Plan Nacional de Exportación, validado por los principales gremios de la producción, la industria y el comercio, y tenía un avance del 50% el trabajo para la conformación de una Red de Exportación formada por actores del sector público, privado y universidades para que cooperen con ese plan.

El proyecto de “Atracción de Inversiones Extranjeras e Incentivo a la Exportación” ejecutado por ProParaguay, cuya meta es lograr el desarrollo de un sistema informático basado en la “inteligencia comercial”, desarrollo y gestión en los mercados externos operando con la red externa del Ministerio de Relaciones Exteriores. El desarrollo de sistema de inteligencia comercial tuvo, sin embargo, bajo nivel de ejecución (solo 5% en el primer semestre de 2004) debido al insuficiente presupuesto para 2004 y su posterior recorte en 26%.

El rediseño del Registro Nacional de Exportación y de la Ventanilla Única de Exportación, dentro del Programa Simplificación de Trámites de Exportación apoyado por el BID.

8.3 Instrumentos de promoción de las capacidades productivas

Mientras el Banco Nacional de Fomento se debate en un estado de quiebra técnica, el Fondo de Desarrollo Industrial ha tenido muy bajo desempeño desde su creación, principalmente porque los bancos comerciales han demostrado poco interés en operar como Instituciones Financieras Intermediarias del programa. Mayor es el impacto del Fondo de Garantía para las MPYMES, mediante la participación en el programa de las empresas financieras no bancarias que ofrecen servicios de microcréditos y se especializan en ese segmento del mercado.

Sin embargo, la reforma de la banca pública permitirá en el futuro próximo una canalización más eficiente y focalizada del apoyo financiero y de la asistencia técnica a la producción. De acuerdo con el proyecto diseñado por el gobierno, el nuevo sistema estará integrado por la Agencia Financiera de Desarrollo (un único banco de segundo piso para distribuir los fondos disponibles), el Banco Nacional de Fomento y Desarrollo (un único banco público de primer piso que atenderá la demanda de crédito de las pequeñas y medianas unidades productivas) y el Instituto de Economía Solidaria (que asistirá técnica y financieramente a los pequeños agricultores y otros agentes económicos que no están en condiciones de acceder al mercado formal del crédito).

El Sistema de Formación y Capacitación Laboral ha dado pocos frutos hasta ahora, pero menor aún es la contribución del Estado en el campo de la investigación científica y del desarrollo de tecnologías, programas que frecuentemente son afectados por la limitación de recursos presupuestarios.

No obstante, deben ser mencionados algunos esfuerzos que el gobierno realiza en varias dimensiones del fortalecimiento de las capacidades productivas, principalmente de las MPYMES.

La Secretaría Técnica de Planificación concluyó y presentó ante la Unión Europea el marco lógico y el presupuesto detallado del “Programa de Fortalecimiento de la Estrategia de Competitividad Agroindustrial del Paraguay”, que se implementará mediante una cooperación no reembolsable de 13 millones de euros, con la participación de la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización, el Organismo Nacional de Acreditación, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Organismo Nacional Promotor de la Estrategia de Cluster.

El Ministerio de Industria y Comercio lanzó en octubre de 2003 el programa Producción más Limpia (P+L) para las Micro Pequeñas y Medianas Empresas con el objetivo de mejorar la competitividad de las mismas.

Asimismo, lanzó el “Sistema Integrado de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas” e implementó el “Programa de Desarrollo de Servicios Empresariales” financiado por el BID, que cuenta con un presupuesto inicial de 12,5 millones de dólares para apoyar a las PYMES en programas de capacitación empresarial y de asistencia técnica para el aumento de la competitividad. Dentro de este programa, realizó el lanzamiento del componente “Sistema de Información Empresarial”.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología presentó al Banco Mundial del proyecto “Iporá”, cuyos objetivos son crear un centro catalizador para incubadoras de empresas, montar un parque tecnológico y dar apoyo a las organizaciones relacionadas con el emprendedorismo sustentable. Pero la ejecución del programa fue de cero por ciento en el primer semestre de 2004.

Dentro del programa Fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación se ejecuta el proyecto de Consolidación del Instituto de Tecnologías Avanzadas del Paraguay y del Parque

Tecnológico de Itaipú, que tiene influencia geográfica nacional. El objetivo es contar con una Institución de Desarrollo Tecnológico que vincule a los actores sociales, el sector público, y los centros académicos como motores del desarrollo regional. En diciembre de 2003 se aprobó el Estatuto del ITAP y se presentó el proyecto de Medición de Indicadores de Innovación Tecnológica en el Alto Paraná.

En el marco de la política de fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación se creó el programa de Formación de Capacidades Nacionales en Gestión Tecnológica e Innovación con la cooperación técnica de la Agencia de Cooperación Colombiana. La meta del proyecto es contar con una masa crítica de profesionales (de al menos 50) que impulsen el desarrollo tecnológico y la innovación en el sector productivo.

El Instituto Nacional de Tecnología y Normalización elaboró y presentó la Norma Paraguaya de hojas secas del Ka'a He'e para materia prima industrial (edulcorante natural); conformó con la empresa estatal Petróleos Paraguayos y con el sector privado un comité para la elaboración de normas técnicas para la producción del biodiesel; dio inicio a la primera etapa del "Proyecto Multilateral de OEA para Energización Sustentable con Fines Productivos en Comunidades Rurales Aisladas"; y participó en las siguientes investigaciones: Proyecto Iberoamericano de Ciencia y Tecnología – CYTED; Nuevas Fuentes y Conservación de la Energía; Red Iberoamericana de Generación Eólica; Investigación de Tecnologías Solares para la Purificación de Aguas en Pequeñas Comunidades Rurales; y, Proyecto Multinacional de Evaluación y Aprovechamiento de Energía no Convencional.

9. Conclusión

En la región del Mercosur, el Paraguay se ha caracterizado por haber sido la economía más estable y más abierta, por décadas. Estas características, sin embargo han estado acompañadas de otras que no han sido favorables para una inserción exitosa del Paraguay en el Mercosur: un nivel de industrialización y productividad agrícola muy baja, una preferencia hacia el comercio de triangulación antes que a la inversión en sectores con potenciales competitivos, una alta informalización de la economía, y una muy débil presencia del Estado como proveedor de servicios básicos.

En la década del noventa se implementaron una serie de medidas que apuntaban a construir un nuevo modelo de desarrollo para el Paraguay, basado en la producción agrícola y agro-industrial, principalmente. Estas medidas no siempre se han enmarcado dentro de un plan concreto de competitividad con metas y cronogramas específicos; y varias de ellas aparecían superpuestas o sin asociación o conexión alguna.

De todas estas medidas, la que tuvo un mayor impacto para el aumento de la producción y exportación de productos no tradicionales y con mayor valor agregado ha sido la de promoción de inversiones o Ley 60/90. Sin embargo, varios estudios han demostrado, por ejemplo, que en el auge de la acumulación de la inversión extranjera en el Paraguay (1991-98), esta ley de incentivo fiscal no aparecía como el principal motivante de este tipo de inversión. Con el tiempo, esta misma ley se convertía mas que nada en un buen instrumento para evitar el pago de impuestos antes que para impulsar un mayor proceso de industrialización del país, o de aliento a la inversión en servicios.

En términos de promoción de exportaciones, la oficina de PRO-PARAGUAY mostraba un dinamismo importante en los primeros años de constitución y con resultados tangibles sobre todo para la apertura de nuevos mercados. Sin embargo, la falta de apoyo institucional hizo que la misma vaya perdiendo vigor hasta convertirse simplemente en una burocracia vacía. El otro instrumento que ha dado cierto resultado en promover las exportaciones ha sido la maquila, pero con un peso específico, hasta el momento, todavía bajo en el total de la oferta exportable.

Nuevos instrumentos financieros se han abierto para apuntalar la producción y la exportación. Así se crearon el Fondo de Desarrollo Campesino, el Fondo de Desarrollo

Industrial, esquemas de créditos a las microempresas y otros. Sin embargo, al cabo de poco tiempo, estas nuevas ventanillas más las tradicionales existentes enfrentaban serios problemas institucionales y de liquidez, que llevaron prácticamente al colapso de la banca pública en el Paraguay, la única banca dedicada a apoyar la producción con créditos de mediano y largo plazo.

Prácticamente, ninguno de estos instrumentos y medidas de aliento a la competitividad y al aumento de las exportaciones, han causado distorsiones al interior del proceso de integración del Mercosur desde el Paraguay. El impacto de la implementación de estas medidas ha sido poco significativo en términos de productividad y exportación en el Paraguay, y ninguna de ellas ha implicado restricciones a la libre circulación de mercaderías de los países vecinos en el Paraguay. Es más, el aumento de las exportaciones del Paraguay, en cifras record, durante los dos últimos años (2003-2004), no ha sido necesariamente el resultado de las políticas de promoción de inversiones y exportaciones, sino de esfuerzos empresariales sectoriales para la apertura de mercados y de condiciones favorables en los precios de commodities.

Si algún efecto negativo, en términos de derrame transfronterizo, pudo haberse derivado de algunas de estas medidas, todo apuntaría al régimen fiscal denominado de turismo que ha permitido la triangulación o reexportación ilegal de mercaderías de la extrazona a Brasil y Argentina. Sin embargo, en este derrame transfronterizo la responsabilidad es compartida desde el momento en que los principales operadores y demandantes no se encuentran en el Paraguay.

En síntesis, el Paraguay no ha contado hasta el momento con una política de competitividad, sino de una sumatoria de medidas de aliento a las exportaciones no tradicionales y a las inversiones, con poco efecto sobre la productividad y el crecimiento del producto, y sin ningún efecto distorsionador para el proceso de integración regional.

Dado el grado de apertura económica del Paraguay (el de mayor nivel en la región), el advenimiento del Mercosur iniciaba un proceso muy singular de apertura para el Paraguay. El Mercosur ha constituido, mas bien una apertura de los mercados vecinos para la oferta exportable del Paraguay, antes que una apertura de la propia economía paraguaya. De esta forma, con el Mercosur, el Paraguay se integraba a la región *fronteras afuera*, desde el momento en que la integración al Mercosur *fronteras adentro* ya era una realidad desde hacía décadas. Y de allí también que las políticas de promoción de exportaciones e inversiones de una economía pequeña en el Mercosur como la paraguaya no podría provocar, bajo ningún sentido, efectos negativos para el proceso de integración regional.

Lo más lamentable es que estas políticas o medidas de promoción de exportaciones e inversiones tampoco se han convertido en el elemento catalizador para el aumento de la oferta exportable del Paraguay en el proceso de apertura del Mercosur. Ha existido sí una mayor concentración de las exportaciones paraguayas en el Mercosur por efectos del desarme arancelario; y el Mercosur se ha convertido en el principal mercado de los productos no tradicionales (con mayor valor agregado) del Paraguay concentrando, en promedio, el 60% de estos productos; pero no es sino hasta los años 2003 y 2004 que las exportaciones paraguayas superan el techo histórico de sus valores anuales promedios, desde 1989. El problema principal ha consistido en que las medidas de aliento a las exportaciones e inversiones se ha enfrentado a una fuerte política económica de marcado sesgo anti-exportador que ha favorecido una tasa de cambio poco competitiva y que ha privilegiado, con medidas de incentivo fiscal al régimen de reexportación o triangulación de bienes de consumo suntuario importados de la extra zona. Esta política económica ha sido muy decisiva para desalentar una estrategia de competitividad en el Paraguay, y para desacelerar un proceso de diversificación agrícola e industrialización, haciendo que el sector transable de la economía paraguaya tenga poca incidencia sobre las variaciones del crecimiento del producto. Al mismo tiempo y al afectar negativamente al sector transable, esta política económica ha sido la principal responsable del aumento del desempleo y del subempleo, y por ende del incremento de los niveles de pobreza en el país.

La administración actual de gobierno se ha propuesto eliminar esta política de sesgo anti-exportador para reemplazarla por otra de clara orientación hacia las exportaciones con mayor valor agregado como base del cambio de un modelo traingulador hacia otro productivo y con empleo. Para ello, se ha propuesto trabajar sobre un plan de crecimiento económico con equidad asentado sobre cuatro pilares: i) ambiente de negocios y competitividad; ii) diversificación, valor agregado y exportación; iii) tierra y producción agropecuaria, y; iv) reducción de la pobreza y mayor equidad social.

En términos de competitividad, el plan mencionado trabajará sobre los dos primeros pilares. En este sentido, las principales metas fijadas en ese plan para el período 2004-2011 – haciendo uso de instrumentos existentes y nuevos – son los siguientes:

- Política macroeconómica consistente, sustentable y predecible
- Mejora sustancial de la calidad de gestión del Estado
- Una nueva ética en el rerecionamiento del sector público y privado para lograr el manejo honesto de la cosas pública, evitando la impunidad.
- Potenciamiento y formalización de las pequeñas y medianas empresas para a generación de empleo y la apertura de mercados externo e interno.
- Aumento de la productividad agropecuaria y agro-industrial.
- Aumento de los niveles de inversión pública y privada, de un 17 a un 25% del PIB
- Industrialización de rubros tradicionales (soja, algodón, carne)
- Aumento de la participación de rubros no tradicionales en la oferta exportable, de un 20 a un 40%
- El Mercosur como vehículo de la formación de cadenas de producción que permitan aumentar la oferta exportable de rubros competitivos en el mercado regional e internacional
- Apertura de nuevos mercados para rubros exportables seleccionados.

A su vez, la nueva administración de gobierno entiende que todos los esfuerzos que a nivel oficial y nacional se realicen por construir una estrategia de desarrollo basada en la agro-industrialización exportadora, no serán suficientes para lograr una inserción competitiva del Paraguay en el Mercosur y en el mundo, si la misma no es acompañada del pleno funcionamiento de medidas de trato especial y diferenciado para el país, en el proceso de integración regional. Los indicadores económicos y sociales ubican al Paraguay como el país mas atrasado de la región y con los mayores niveles de asimetrías estructurales frente a sus vecinos y socios del Mercosur, además de poseer la desventaja de un país mediterráneo. Una política de competitividad exitosa en el Paraguay, se encuentra condicionada, necesariamente a la naturaleza de las políticas económicas de los socios y vecinos mayores del Mercosur, y a la voluntad de los mismos de profundizar el proceso de integración.

Bibliografía

- Agencia de Cooperación Internacional del Japón (2000), *Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República del Paraguay* (EDEP), JICA-STP.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001), *Competitividad: el Motor del Crecimiento*. BID, Progreso Económico y Social en América Latina Informe 2001.
- Borda, Dionisio y Masi, Fernando (1998), *Los Límites de la Transición. Economía y Estado en el Paraguay en los Años 90*. Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.
- Bouzas, Roberto (2003), “Mecanismos para Compensar los Efectos de las Asimetrías de la Integración Regional y de la Globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del Mercosur”, BID, Washington.
- Centurión López, Aldo (2004), “Competitividad. Factores e Indicadores de la Competitividad en Paraguay” Asunción, mimeo.
- Falabella, Gonzalo y Masi, Fernando (2003), *Desarrollo Regional y Competitividad en el Este. Estudio Exploratorio del Alto Paraná*. BID-CADEP-UCA Alto Paraná.
- Giordano, Paolo, Mesquita Moreira, Mauricio y Quevedo, Fernando (2004), “El Tratamiento de las Asimetrías en los Acuerdos de Integración Regional”, INTAL - ITD, Documento de Divulgación 26.
- Gobierno del Paraguay (2004), *Plan de Crecimiento Económico con Equidad. Paraguay 2011*. Asunción: Ministerio de Hacienda.
- Masi, Fernando (2000), Hacia una política de competitividad en el Paraguay”. En: D. Borda y F. Masi (eds) *Los Retos de la Competitividad. Gobierno, Empresas y Empleo en el Paraguay*. CADEP. Asunción.
- Masi, Fernando y Ruiz Diaz, Francisco (2005), “Empleo en el Sector Transable No Agrícola del Paraguay. Un análisis del comportamiento de los rubros no tradicionales en la década del noventa”. CADEP-University of Toronto-IDRC.
- Penner, Reinaldo (1998), *Movimiento Comercial y Financiero de Ciudad del Este. Perspectivas dentro del Proceso de Integración*, Banco Central del Paraguay, Gerencia de Estudios Económicos, Asunción.
- Sachs, Jeffrey D. y VialL, Joaquín (2002), “Competitividad y Crecimiento Económico en los Países Andinos y en América Latina”, Borrador Preliminar, Cambridge, MA.

Anexo : Matriz Sintética de Impactos de los Instrumentos de Promoción Vigentes en la República del Paraguay

En los cuadros adjuntos se resumen los principales instrumentos de promoción para empresas vigentes en la República del Paraguay.

Los mismos se clasificaron de acuerdo a tres variables: a) se los agrupó de acuerdo a su objetivo fundamental y prioritario en “**Promoción de Inversiones**”, “**Promoción de Exportaciones**” y/o “**Promoción de Capacidades**”; b) se valorizó el grado de importancia de cada instrumento en “**Alta**”, “**Media**” o “**Baja**”; y finalmente c) considerando el impacto potencial de los instrumentos sobre las condiciones de competencia y las perspectivas de mayores encadenamientos estructurales en el mercado regional ampliado, se los clasificó de acuerdo a su efecto (positivo, neutro o negativo) sobre la integración profunda: i) la **libre circulación** de bienes dentro del mercado interno del Mercosur y el respeto por las **condiciones preferenciales de acceso** para los productores de los países socios; ii) la eliminación de las **distorsiones costo-precio** (subsidios sobre el precio de venta en el mercado interno del Mercosur); iii) la eliminación de los **derrames transfronterizos** negativos asociados a la promoción de inversiones (incentivos a la radicación de empresas o actividades a efectos de abastecer el mercado interno del Mercosur); iv) el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización para desarrollar la **complementación productiva** en el mercado interno del Mercosur

CUADRO A.1
NOMENCLATURA UTILIZADA EN EL CUADRO RESUMEN DE INSTRUMENTOS

Ítem	Sigla	Significado
Objetivo	PE	Promueve Exportaciones
	PI	Promueve Inversiones
	PC	Promueve Capacidades
Tipo de Beneficio	C	Créditos a Tasa Subsidiada
	S	Subsidios Monetarios
	D	Desgravaciones Impositivas y Fiscales
	AT	Asistencia Técnica
	FF	Facilidades Financieras
Tipo de Impacto	N	No Impacta / No Distorsivo (neutro)
	R	Restringe (negativo)
	I/A	Introduce / Amplía (negativo)
	E	Estimula (positivo)
	F	Facilita (positivo)
Referencia	Ej: 3.1	Refiere a su localización en el Informe

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.2
PROMOCIÓN DE INVERSIONES**

Ref.	Instrumento	Objetivo	Tipo de Beneficio	Alcance			Impor- tancia	Tipo de Impacto				Observaciones
				Horiz	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsió n Costo Precio	Derrame Transfron.	Complem. Productiva Intrazona	
3.1	Régimen de Incentivos Fiscales para las Inversiones de la ley N° 60/90	PI	D	X			Alta	N	N	N	F	Sus beneficios fueron severamente recortados por la Ley N° 2.421/04 de reforma tributaria.
3.2	Régimen de Inversiones de la Ley N° 117/92	PI	-	X			Baja	N	N	N	F	No otorga beneficios. Solo garantiza igualdad de inversiones nacionales y extranjeras.
3.3	Régimen de Fomento de la Forestación y la Reforestación	PI	S+D+C		X		Baja	N	N	N	F	
3.4	Régimen de Administración de Fondos Patrimoniales de Inversión	PI	D	X			Baja	N	N	N	F	

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.3
PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES**

Ref.	Instrumento	Objetivo	Tipo de Beneficio	Alcance			Impor- tancia	Tipo de Impacto				Observaciones
				Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
4.1	Admisión Temporal, Drawback y Exportación Temporal	PE	D	X			Baja	N	N	N	R	Modificados por el nuevo Código Aduanero de la Ley N° 2.422/04.
4.2	Régimen de Zonas Francas	PE	D	X			Media	R	I/A	I/A	R	
4.3	Régimen de Maquila	PE+PI	D		X		Media	R	I/A	I/A	R	
4.4	Régimen de Turismo	PE	D		X		Alta	R	I/A	I/A	R	Fomenta la reexportación de productos importados,
4.5	Régimen Automotor Nacional	PE+PI	D		X		Baja	E	N	I/A	F	
4.6	Régimen de Promoción de Exportación de Productos no Tradicionales y de Productos Manufacturados	PE	D	X			Baja	F	N	N	F	
4.7	Dirección General de Promoción de las Exportaciones e Inversiones - ProParaguay	PE	AT	X			Baja	F	N	N	N	
4.8	Ventanilla Única del Exportador	PE	-	X			Baja	F	N	N	F	Facilita trámites.

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.4
PROMOCIÓN DE CAPACIDADES**

Ref.	Instrumento	Objetivo	Tipo de Beneficio	Alcance			Import.	Tipo de Impacto				Observaciones
				Horiz.	Sect.	Reg.		Libre Circulación Intrazona	Distorsión Costo Precio	Derrame Transfront.	Complem. Productiva Intrazona	
5.1	Banco Nacional de Fomento	PC	C		X		Alta	N	N	N	N	
5.2	Fondo de Desarrollo Campesino	PC	C		X		Media	N	N	N	N	
5.3	Fondo de Desarrollo Industrial	PC	FF		X		Baja	N	N	N	N	
5.4	Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	PC	FF	X			Media	N	N	N	N	
5.5	Régimen de importación de materias primas	PC	D	X			Alta	R	R	N	R	Beneficia a las empresas agropecuarias e industriales.
5.6	Ley General de Ciencia y Tecnología	PC	AT	X			Baja	N	N	N	N	
5.7	Instituto Nacional de Tecnología y Normalización	PC	AT	X			Baja	N	N	N	N	
5.8	Sistema de Formación y Capacitación Laboral	PC	-	X			Baja	N	N	N	N	
5.9	Tarifa Industrial de la Energía Eléctrica	PC	S		X		Alta	R	I/A	N	N	

Fuente: Elaboración propia.