



# PROMOVIENDO LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL DE PARAGUAY

POLÍTICAS DE COMERCIO,  
INVERSIÓN Y COMPETENCIA.



GRUPO BANCO MUNDIAL





# PROMOVRIENDO LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL DE PARAGUAY

POLÍTICAS DE COMERCIO,  
INVERSIÓN Y COMPETENCIA.



GRUPO BANCO MUNDIAL

# RECONOCIMIENTOS

*Este estudio fue preparado por un equipo codirigido por Esperanza Lasagabaster (Economista Principal) y José Signoret (Economista Senior), con valiosas contribuciones de Yago Aranda (Especialista en Sector Privado), Santiago Bofferon (Consultor), Noelia Carreras (Especialista Legal), Ernani Argolo Checucci (Especialista Senior en Facilitación del Comercio), Seidu Dauda (Economista), Alejandro Espinosa-Wong (Especialista Senior en Sector Privado), Carmen Estrades (Consultora), Graciela Miralles (Economista Senior), Fausto Patiño (Economista), Edna Ramírez (Consultora), Shunko Rojas (Consultor), Mariana Vijil (Economista Senior) y Leandro Zipitria (Consultor); con el excelente apoyo administrativo de Rosa Arestivo de Cuentas Zavala, Andrea Patton y Miriam Villarael.*

*El equipo agradece los valiosos comentarios proporcionados por los revisores Daniel Reyes (Economista Senior), Stefka Slavova (Economista Principal) y Gonzalo Varela (Economista Senior), y por el apoyo y la orientación recibidos de Jordan Schwartz (Director de País para Argentina, Paraguay y Uruguay), Matilde Bordón (Representante de País para Paraguay), Yira Mascaró (Gerente de Práctica), Ana María Avilés (Líder de Programa para Argentina, Paraguay y Uruguay), Frank Fragano (Líder de Programa para Argentina, Paraguay y Uruguay), María Eugenia Echagüe Casanova (Especialista de Operaciones), Roberto Echandí (Especialista Senior en Comercio), Fernando Giuliano (Economista Senior) y Dora Cristaldo Raskin (Oficial de Asuntos Externos).*

*Finalmente, el equipo desea expresar su más sincero agradecimiento por los excelentes aportes recibidos de representantes de los sectores público y privado de Paraguay durante la elaboración de este informe.*

# CONTENIDO

<b>RECONOCIMIENTOS</b>	<b>4</b>
<b>CONTENIDO</b>	<b>5</b>
<b>ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS</b>	<b>6</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>7</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>17</b>
<b>2. TENDENCIAS COMERCIALES RECIENTES</b>	<b>21</b>
2.1 Desarrollos comerciales recientes	22
2.2 Diversificación de las exportaciones	25
2.3 Participación limitada en las cadenas de valor mundiales	29
2.4 Calidad y sofisticación de las exportaciones	30
2.5 Supervivencia de las exportaciones	33
<b>3. SUPERAR LAS NUMEROSAS BARRERAS COMERCIALES</b>	<b>35</b>
3.1 Altos aranceles y costosas medidas no arancelarias	36
3.2 Apertura de mercados a través de tratados de libre comercio	39
3.3 Medidas adicionales para facilitar el comercio	43
3.3.1 Simplificación y digitalización de los trámites comerciales	44
3.3.2 Necesidad de mayor coordinación entre los organismos fronterizos y una gestión basada en riesgos	45
3.3.3 Insuficiente disponibilidad de información sobre el comercio	45
3.3.4 Un marco de gobernanza más sólido para las reformas de facilitación del comercio	46
3.4 Recomendaciones de políticas	47
<b>4. ATRAER IED PARA ESTIMULAR LA DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES</b>	<b>53</b>
4.1 Desempeño de la IED de Paraguay	54
4.1.1 Entradas de IED, países de origen y distribución sectorial	54
4.1.2 El impacto de la pandemia de COVID-19	57
4.2 Marco de políticas e institucional para la atracción de IED	57
4.2.1 Un régimen de inversión abierto	57
4.2.2 Marco institucional para la atracción de IED	59
4.2.3 Generosos incentivos a la inversión	60
4.3 Recomendaciones de política	62
<b>5. FOMENTAR LA COMPETENCIA EN EL MERCADO NACIONAL PARA APOYAR LA INTEGRACIÓN GLOBAL</b>	<b>65</b>
5.1 La competencia en los mercados paraguayos es insuficiente	67
5.2 Múltiples factores restringen la competencia	70
5.2.1 Las restricciones reglamentarias limitan la entrada y la impugnabilidad	70
5.2.1.a Reforzar la neutralidad competitiva	70
5.2.1.b Mejorar la calidad de las regulaciones, especialmente para los servicios profesionales regulados	76
5.2.1.c Promoción de la igualdad de trato de los proveedores extranjeros	77
5.2.2 Fortalecimiento de la aplicación de la competencia y la defensa	77
5.2.3 Reforzar las instituciones del mercado	80
5.3 Recomendaciones de política	81
<b>REFERENCIAS</b>	<b>83</b>
<b>APÉNDICES</b>	<b>87</b>
APÉNDICE A: LICENCIAS DE IMPORTACIÓN	88
APÉNDICE B: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE	89
<b>NOTAS</b>	<b>91</b>

# ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

<b>AEC</b>	Arancel Externo Común
<b>AELC</b>	Asociación Europea de Libre Comercio
<b>AFC</b>	Acuerdo sobre Facilitación del Comercio
<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe
<b>API</b>	Agencia de Promoción de Inversiones
<b>ASEAN</b>	Asociación de Naciones de Asia Sudoriental
<b>CBAM</b>	Mecanismo de Ajuste Fronterizo de Carbono
<b>CGE</b>	Equilibrio General Computable
<b>CGV</b>	Cadenas Globales de Valor
<b>CNFC</b>	Comisión Nacional de Facilitación del Comercio
<b>CNIME</b>	Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación
<b>COFEMER</b>	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
<b>CONACOM</b>	Comisión Nacional de la Competencia
<b>CONAMER</b>	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
<b>DINAPI</b>	Dirección Nacional de Propiedad Intelectual
<b>DNA</b>	Dirección Nacional de Aduanas
<b>FUNDASSA</b>	Fundación Servicios de Salud Animal
<b>GATT</b>	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
<b>HHI</b>	Índice de Herfindahl-Hirschman
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>IIA</b>	Acuerdo de Inversión Internacional
<b>INAN</b>	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición
<b>ISDS</b>	Solución de Controversias entre Inversores y Estados
<b>ISO</b>	Organización Internacional de Normalización
<b>KPI</b>	Indicador Clave de Rendimiento
<b>MIC</b>	Ministerio de Industria y Comercio
<b>MIDA</b>	Agencia de Desarrollo de Inversiones de Malasia
<b>MNA</b>	Medida No Arancelaria
<b>MRE</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>MSF</b>	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
<b>MSPBS</b>	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
<b>NAFTA</b>	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
<b>NMF</b>	Nación Más Favorecida
<b>NU</b>	Naciones Unidas
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OMC</b>	Organización Mundial de Comercio
<b>OTC</b>	Obstáculos Técnicos al Comercio
<b>PCM</b>	Margen Precio-Costo
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PMR</b>	Regulación del Mercado de Productos
<b>RCA</b>	Ventaja Comparativa Revelada
<b>REDIEX</b>	Red de Inversiones y Exportaciones
<b>RIA</b>	Evaluación de Impacto Regulatorio
<b>SA</b>	Sistema Armonizado
<b>SENACSA</b>	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
<b>SENAVE</b>	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal
<b>TBI</b>	Tratado Bilateral de Inversión
<b>TCAC</b>	Tasa de Crecimiento Anual Compuesto
<b>TJE</b>	Trato Justo y Equitativo
<b>TLC</b>	Tratado de Libre Comercio
<b>TPA</b>	Acceso de Terceros
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
<b>USDA</b>	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

The background of the page is a complex, abstract pattern of thin, light blue lines. These lines are curved and flow from the top left towards the bottom right, creating a sense of movement and depth. The lines are densely packed in some areas and more sparse in others, forming a tunnel-like or wave-like structure.

# **RESUMEN EJECUTIVO**

# RESUMEN EJECUTIVO

## La integración global como motor de crecimiento

### **Paraguay tiene mucho que ganar si se integra más a la economía mundial.**

Las condiciones externas favorables y las políticas macroeconómicas sólidas han ayudado a Paraguay a lograr un crecimiento económico sólido y la reducción de la pobreza durante las últimas dos décadas. Sin embargo, el crecimiento se ha desacelerado en los últimos años debido a factores externos, en particular la pandemia de COVID-19 y las sequías recurrentes que han afectado las exportaciones agrícolas y de hidroelectricidad. Quedan desafíos importantes para incrementar el potencial de crecimiento a mediano y largo plazo y poder así reducir aún más la pobreza y mejorar los niveles de vida. La integración global es una poderosa herramienta para promover la convergencia de la productividad y del ingreso per cápita a los niveles de los países desarrollados. En el caso de Paraguay, el comercio es particularmente importante dado el tamaño de su economía, lo que limita el potencial de las estrategias de crecimiento orientadas hacia adentro. Una mayor integración comercial puede impulsar la productividad al desplazar la producción hacia sectores y empresas con mayor ventaja comparativa. Puede reducir los costos de los insumos intermedios, aumentar la competitividad de las empresas y mejorar los efectos indirectos tecnológicos y otros efectos dinámicos que se acumulan con el tiempo. Junto con la apertura del comercio, la inversión extranjera directa (IED) puede traer beneficios significativos a Paraguay al relajar las restricciones financieras y tecnológicas y ayudar al país a mejorar en las cadenas de valor regionales y globales. Un marco sólido de política de competencia también puede mejorar la productividad y la competitividad internacional, entre otras cosas al permitir el acceso a insumos de mejor calidad y precios competitivos, reforzando los beneficios del comercio exterior y políticas de inversión<sup>1</sup>. De hecho, las políticas eficaces de comercio, inversión y competencia se refuerzan mutuamente. La política de inversión extranjera alienta o desalienta la entrada de nuevas empresas internacionales; la política comercial afecta el tamaño del mercado de producción y los insumos disponibles para las empresas exportadoras; y la competencia influye en la entrada al mercado y los costos de los insumos, al tiempo que alienta a las empresas a innovar y aumentar la productividad.

### **Este informe busca identificar políticas que promuevan la integración económica internacional de Paraguay y, con ello, su potencial de crecimiento a mediano y largo plazo.**

En particular, compara la integración global de Paraguay; analiza las políticas de comercio, inversión y competencia y la calidad de las instituciones relacionadas, incluyendo el impacto del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre la Unión Europea y el Mercosur. A su vez, presenta recomendaciones para acelerar la conexión global del país y la diversificación de las exportaciones<sup>2</sup>. Múltiples factores y políticas pueden influir en la integración económica global de Paraguay, incluyendo la estabilidad macroeconómica, la mejora de la conectividad del transporte y la mejora de las habilidades de los trabajadores que sientan las bases para migrar a exportaciones con un mayor contenido de conocimiento. Además, la calidad de las políticas e instituciones de comercio, inversión y competencia, que ha sido menos analizada hasta la fecha, será fundamental para facilitar una mayor integración en la economía global y la diversificación de las exportaciones<sup>3</sup>.

## Paraguay podría integrarse más a la economía global

### **La apertura comercial de Paraguay es menor de lo que cabría esperar de su nivel de ingresos, y la diversificación de las exportaciones ha avanzado pero a un ritmo lento.**

El comercio ha rondado el 70 por ciento del PIB durante la última década, con una ligera tendencia a la baja. Si bien se ha producido cierta diversificación durante la última década, las exportaciones paraguayas siguen estando muy concentradas en unos pocos productos y mercados. El Mercosur (abreviatura de Mercado Común del Cono Sur) y la Alianza del Pacífico (excluyendo a México) representan más del 65 por ciento de las exportaciones totales. A nivel de productos, la soja y sus derivados, la carne y la electricidad representaron el 68.6 y 71.6 por ciento de las exportaciones en 2019 y 2020, respectivamente, aunque este último rubro con tendencia a la baja debido a la rápida expansión de la demanda interna y los períodos de severas sequías. El rápido crecimiento de las exportaciones de soja y carne ha sido impulsado en gran medida por la conversión de

tierras a la producción agrícola y ganadera. Desde principios de la década de 2000, la superficie de tierra dedicada al cultivo de soja se ha más que triplicado en la Región Oriental y el tamaño del hato de ganado se ha multiplicado por más de seis en todo el país. La sobreexplotación de los recursos naturales de Paraguay, la creciente degradación de los sistemas ecológicos y la exposición al cambio climático pueden incrementar la vulnerabilidad de gran parte de la oferta exportadora de Paraguay. Al ritmo actual, la cubierta forestal chaqueña podría desaparecer en apenas dos décadas. El crecimiento de las exportaciones requerirá reconciliar el uso productivo del capital natural con su preservación.

**El programa de “maquila” y la atracción de IED han contribuido a cierta diversificación de las exportaciones, especialmente en el sector manufacturero, pero la exportación de servicios sigue siendo bastante baja.** Durante los últimos siete años, el programa de maquila se ha expandido sustancialmente, aumentando el número de empresas maquiladoras de 46 a más de 225, especialmente en los sectores de confecciones y autopartes. Las exportaciones de maquila se destinan principalmente a Brasil (alrededor del 80 por ciento de las ventas totales), pero algunas van más allá de los socios del Mercosur, como alimentos para mascotas, productos químicos, farmacéuticos y latas de aluminio con destino a Chile. Unos pocos productos de fabricación, como los cables eléctricos, están vinculados a redes de producción globales. Las exportaciones de servicios de Paraguay son pequeñas (alrededor del 8 por ciento de las exportaciones totales) y se concentran principalmente en los servicios tradicionales (80 por ciento de las exportaciones totales de servicios). El país no ha experimentado un gran crecimiento en los servicios modernos, como la informática y los servicios empresariales, en contraste con las tendencias globales y vecinas de rápida expansión, incluso en Argentina y Uruguay. Algunas empresas multinacionales han establecido centros de subcontratación de procesos comerciales, pero las exportaciones de dichos servicios aún son bajas.

**Se necesitan mayores esfuerzos para aumentar el valor agregado y la calidad relativa de las exportaciones.** Los valores unitarios sugieren que la calidad relativa de algunas exportaciones agrícolas importantes, como el arroz blanco y la carne vacuna, ha disminuido en promedio durante la última década. Se observa un patrón similar para ciertos productos manufactureros (como

cables eléctricos), donde Paraguay parece haber expandido la producción compitiendo en precios en lugar de mejorar la calidad. Esto contrasta con el caso de Uruguay, donde los exportadores lograron mejorar la calidad de las exportaciones de productos bovinos durante la última década, ascendiendo de los últimos a los primeros lugares del ranking y accediendo a mercados de altos ingresos. En general, el número de empresas en Paraguay que participa en el comercio formal es bajo y la supervivencia de las empresas exportadoras en sectores no tradicionales es también bastante baja, lo que genera preocupación dadas las aspiraciones del país de diversificar su canasta de exportaciones.

**La IED ha contribuido positivamente a la economía y el comercio de Paraguay, pero su papel podría ser sustancialmente mayor.** De 2010 a 2020, los ingresos anuales promedio de IED a Paraguay alcanzaron el 1,2 por ciento del PIB, un modesto incremento comparado con la década anterior, y sustancialmente menores al promedio de América Latina y el Caribe (ALC), que superó el 3,6 por ciento del PIB durante el mismo periodo, y los mercados emergentes. Dados los flujos relativamente limitados, el stock acumulado de IED alcanzó el 19 por ciento del PIB en 2019, en comparación con más del 50 por ciento del PIB para ALC y los mercados emergentes. Aún así, la IED ha contribuido al desarrollo de nuevas exportaciones en el sector de manufactura ligera durante la última década. Más recientemente, nuevos proyectos de energías renovables y silvicultura y papel podrían dar lugar a importantes exportaciones en estos sectores en los próximos años. Además de la IED en la industria ligera, Paraguay tiene el potencial de atraer IED sustancial a los sectores agrícola y forestal, al mismo tiempo que contribuye a los objetivos de sostenibilidad y desarrollo económico del país.

**Los mercados nacionales competitivos fomentan la productividad y la competitividad internacional, pero varias fuentes de datos apuntan a una competencia limitada en ciertos mercados de Paraguay.** Los indicadores del Índice de Transformación de Bertelsmann basados en la percepción sugieren que los mercados paraguayos están rezagados respecto a sus pares en términos de competencia local y el grado de dominio del mercado. Los altos márgenes de precio-costos, un indicador estándar de la competencia, también apuntan a preocupaciones similares. Entre otros, la falta de competencia en las industrias de red podría estar afectando la competitividad de las industrias *downstream*.

## Existen numerosos obstáculos de política e institucionales al comercio

**A pesar de las aspiraciones del gobierno de diversificar la oferta exportadora,** Paraguay continúa enfrentando una serie de fricciones comerciales que pueden resultar en un sesgo anti-exportador. Como país sin salida al mar, Paraguay enfrenta costos comerciales adicionales. De ahí la importancia de establecer una política comercial y un marco institucional sólidos que compensen estos obstáculos y respalden la integración mundial y regional del país y la diversificación de sus exportaciones más allá de un número limitado de productos agrícolas. Sin embargo, el actual régimen arancelario, las medidas no arancelarias y otras debilidades en los procesos de facilitación del comercio imponen altos costos a los comerciantes que disminuyen su competitividad y las oportunidades de supervivencia de los nuevos exportadores.

**Como miembro del Mercosur, Paraguay mantiene un arancel externo común (AEC) para las importaciones desde fuera del Mercosur que es relativamente alto en comparación con el arancel promedio en los países de América Latina y el Caribe (ALC) y sus pares regionales.**

Teniendo en cuenta las excepciones nacionales al AEC, el arancel promedio simple de Paraguay fue del 9,6 por ciento en 2019, inferior a las tasas de Argentina, Brasil y Uruguay del 13,4, 13,3 y 10,3 por ciento, respectivamente, pero sustancialmente más alto que el promedio de ALC y países pares fuera del Mercosur. Por ejemplo, la tarifa promedio simple para la Alianza del Pacífico es del 5,3 por ciento, casi la mitad de la tarifa de Paraguay. Además, las tasas arancelarias en Paraguay son de dos dígitos en muchos sectores de la economía, especialmente en los sectores de calzado, textiles, prendas de vestir y alimentos. Las negociaciones para revisar el AEC entre los miembros del Mercosur prosiguen. Una reducción promedio en el AEC de alrededor del 50 por ciento acercaría mucho más la tarifa promedio a la de sus pares regionales.

**Además de los aranceles, existen una serie de medidas no arancelarias (MNA) y recargos comerciales que aumentan sustancialmente los costos comerciales, lo que dificulta la competitividad de Paraguay.** Durante la última década, Paraguay ha incrementado el uso de licencias de importación previas generando barreras adicionales al comercio. Las licencias comerciales, por ejemplo, tienden a ser específicas para cada transacción comercial y requieren una nueva licencia cada vez que la empresa importa. Muchas licencias previas a la importación no se emiten automáticamente,

incluso para operadores frecuentes con buenos antecedentes, y muchas de las instituciones que requieren licencias no tienen sus procedimientos totalmente automatizados, lo que genera demoras y disminuye la transparencia de los procesos. Además de las licencias, las medidas para arancelarias incluyen derechos relacionados con los certificados consulares. Varias instituciones públicas cobran tarifas ad valorem (que oscilan entre 0,5 y 2,5 por ciento) en lugar de tarifas fijas proporcionales al costo del servicio prestado, imponiendo cargos similares a un arancel de importación adicional. Las estimaciones sugieren que las MNA en Paraguay pueden aumentar los costos comerciales en el equivalente a un arancel promedio de al menos 4 por ciento. Los costos son sustancialmente más altos para ciertos bienes. Los comerciantes también expresaron su preocupación por los retrasos sustanciales en el reembolso del impuesto al valor agregado en las actividades de exportación, lo que aumenta significativamente los costos operativos de los exportadores.

**A pesar de las mejoras recientes en el desempeño de la Dirección Nacional de Aduanas, persisten brechas significativas en la gestión fronteriza en relación con sus pares regionales que afectan el desempeño comercial.**

La gestión de fronteras en Paraguay presenta debilidades, principalmente debido a la automatización limitada, el uso incipiente de la gestión de riesgos y la necesidad de una mayor coordinación entre las instituciones públicas. Si bien las Ventanillas Únicas de Importación y Exportación cuentan con procesos automatizados entre los comerciantes y la administración pública, varios organismos no han automatizado sus procedimientos internos, generando demoras a los comerciantes y frenando la implementación de estrategias de gestión de riesgos más efectivas. El Código Aduanero vigente tampoco logra desincentivar los intentos de incumplimiento. El Comité Nacional de Facilitación del Comercio ha logrado algunos avances en la implementación del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, el Comité podría acelerar la implementación de estas reformas, especialmente la simplificación de los procedimientos de concesión de licencias y la reducción de las costosas tarifas impuestas a los comerciantes.

## El Tratado de Libre Comercio UE-Mercosur podría cambiar “las reglas del juego”

**Contrariamente a las tendencias mundiales, Paraguay no ha aumentado mucho su**

**participación en acuerdos comerciales preferenciales en las últimas décadas, lo que refleja en parte su membresía en el Mercosur.** Paraguay enfrenta limitaciones para negociar acuerdos comerciales bilaterales por sí solo y debe buscar el consenso y la coordinación con todos los miembros del Mercosur<sup>4</sup>. En general, los miembros del Mercosur han tendido a abstenerse de negociar “acuerdos comerciales profundos” con economías desarrolladas en contraste con otros pares regionales, como los miembros de la Alianza del Pacífico. Además, el comercio intra-Mercosur es muy bajo, sólo el 16 por ciento de las exportaciones regionales están destinadas a otros países del Mercosur, y está afectado por barreras paraarancelarias, especialmente en Brasil y Argentina.

**Sin embargo, el reciente TLC entre Mercosur y la Unión Europea (UE) podría cambiar “las reglas del juego” al abrir el acceso al mercado y, lo que es muy importante, mejorar el entorno de políticas comerciales e institucionales<sup>5</sup>.**

El sector privado acoge con agrado el acuerdo y lo percibe como una oportunidad para restablecer definitivamente las preferencias perdidas por Paraguay en el mercado de la UE a finales de 2018. El acuerdo es el primer TLC “profundo” alcanzado por Mercosur, que incluye barreras técnicas al comercio, regulaciones sobre servicios, compras gubernamentales y propiedad intelectual, además de aranceles. Utilizando un modelo de equilibrio general computable (CGE), se estima que la implementación del acuerdo Unión Europea-Mercosur tendría un efecto positivo en el comercio general, el PIB y el bienestar. Los resultados del modelo muestran un aumento del 1 por ciento del PIB para 2040 en relación con una proyección de base sin el acuerdo. Las exportaciones e importaciones totales aumentarían 0,5 y 1 por ciento en términos reales, respectivamente, en comparación con las proyecciones de base. Se estima que los salarios reales (particularmente de los trabajadores no calificados) aumentarían en virtud del acuerdo. Si bien la economía se expandiría en su conjunto, los efectos variarían según los sectores. La fabricación no alimentaria experimentaría el mayor crecimiento en términos de valor, como resultado de una mayor integración regional, dado que el TLC ayudaría a dismantelar muchas de las barreras comerciales existentes dentro del Mercosur. En general, la producción del sector agrícola no aumentaría mucho, pero se diversificaría más debido a incrementos en el arroz, el azúcar, la carne y otros productos animales.

Se espera que el Mecanismo de Ajuste Fronterizo de Carbono de la UE (CBAM) previsto tenga un efecto muy pequeño en las exportaciones paraguayas, ya que estaría dirigido a las exportaciones intensivas en el uso de energía y electricidad de fuentes no renovables y cubriría sólo las emisiones directas (Alcance 1)<sup>6</sup>. Sin embargo, es probable que los alcances de las emisiones y la cobertura sectorial varíen en el futuro. Más allá de las consideraciones del CBAM, los consumidores de la UE son cada vez más exigentes debido a la conciencia sobre la salud y el cambio climático. El rápido crecimiento de los mercados orgánicos y sostenibles sugiere que los productos agrícolas verdes pueden ofrecer oportunidades más atractivas para las exportaciones paraguayas.

## Los cambios de política para atraer IED han producido resultados mixtos

**Durante las últimas dos décadas, Paraguay ha implementado numerosos cambios políticos e institucionales para fomentar la IED en busca de la diversificación de las exportaciones, con resultados mixtos.** En primer lugar, en 1991 se promulgó un marco legal relativamente fuerte para fomentar la IED, que ofrece un régimen de inversión abierto e importantes garantías a los inversores con respecto al trato nacional, la transferencia de fondos y el acceso al arbitraje internacional. Sin embargo, la ley podría actualizarse para ofrecer mayor transparencia y claridad a los inversionistas, así como para proteger al estado contra reclamos frívolos de inversionistas que pueden resultar costosos de resolver. En segundo lugar, en 2015, el mandato de REDIEX (Red de Inversiones y Exportaciones), la agencia de promoción de las exportaciones, se amplió para cubrir también la promoción de inversiones. A pesar de los cambios institucionales positivos que han tenido lugar en los últimos años, REDIEX ha enfrentado algunos desafíos para implementar su mandato más amplio, entre otros, debido a recursos y capacidades limitadas.

**Además, se ha promulgado una serie de programas de incentivos fiscales a pesar de la tasa tributaria comparativamente baja del país, pero no se ha medido su impacto.**

La mayoría de estos programas buscan atraer IED (o a veces inversiones nacionales) para promover y diversificar las exportaciones. Múltiples leyes rigen estos programas, aumentando la complejidad de su administración y generando algunas

superposiciones. Sin embargo, la investigación ha demostrado que un buen clima de inversión, la estabilidad política, la calidad regulatoria y las oportunidades de mercado son más críticos para las consideraciones de ubicación inicial de los inversores que los incentivos fiscales, y que sólo a tasas tributarias relativamente altas, por encima del 23 por ciento en promedio, el efecto de los incentivos fiscales parece volverse positivo (Banco Mundial 2018). Los incentivos fiscales deben concebirse como parte de un marco de política de inversión más amplio, y sus beneficios deben medirse frente a los costos de los ingresos fiscales no percibidos.

## Se precisa un marco de política de competencia más eficaz

**En los últimos años, Paraguay ha dado pasos importantes para sentar las bases de un marco de política de competencia que apoye la competitividad internacional.** En 2015, Paraguay aprobó un moderno marco normativo e institucional de competencia para sancionar las prácticas anticompetitivas. Las reformas en los mercados de contratación pública complementan estos esfuerzos. Las iniciativas regulatorias en curso, como el nuevo proyecto de ley sobre generación de energía renovable, también podrían ayudar a promover la competencia en industrias de red.

**Sin embargo, numerosas restricciones continúan afectando los incentivos o la capacidad de las empresas para competir.** Las restricciones reglamentarias tienden a limitar la entrada en sectores habilitadores clave y aíslan a las empresas existentes, a menudo públicas, de la competencia. En el contexto de una participación estatal significativa en varios mercados, especialmente en las industrias de red, la falta de herramientas regulatorias para fomentar la competencia (como el acceso de terceros a los segmentos de transmisión en energía) y la implementación limitada del marco de “neutralidad competitiva” para nivelar las reglas del juego entre operadores públicos y privados dificultan el acceso al mercado. Del mismo modo, el trato diferencial de los proveedores extranjeros protege a las empresas nacionales de la competencia, por ejemplo, a través del trato discriminatorio en la contratación pública. Las barreras a la entrada en los servicios profesionales regulados también pueden limitar la competencia en el mercado y aumentar los costos

para las empresas. La ausencia de herramientas para evaluar el impacto regulatorio de las leyes y reglamentos, especialmente en materia de competencia, contribuye a estas distorsiones.

**A pesar de la creación de la Comisión Nacional de Competencia (CONACOM) en 2015, la aplicación efectiva de las prácticas anticompetitivas aún se encuentra en una etapa muy temprana.** Esto se debe en parte a los poderes limitados de CONACOM para recolectar evidencia directa sobre infracciones y a recursos técnicos y financieros insuficientes. Otras brechas en el marco regulatorio de la competencia incluyen la falta de claridad en el control de las fusiones y los poderes relativamente débiles de CONACOM para promover la competencia.

## Medidas de política de comercio, inversión y competencia para acelerar la integración internacional

**Un crecimiento del comercio más rápido, sostenido y diversificado dependerá de la capacidad de las empresas para ingresar con fuerza a los mercados de exportación.**

Esto pone de relieve una agenda de política pública que facilite el crecimiento y la productividad de las empresas nacionales y la atracción de grandes empresas exportadoras a través de la IED. Además de ayudar al país a integrarse en las cadenas de valor regionales y mundiales, la IED puede promover ganancias dinámicas adicionales aportando nuevos conocimientos y tecnologías. Las medidas de política comercial, de inversión y de competencia pueden influir conjuntamente en la diversificación de las exportaciones y la integración regional y global, objetivos importantes del tercer pilar del Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay 2030. Conciliar el uso productivo de los recursos naturales con su preservación también será crucial, ya que muchas de las oportunidades de exportación de Paraguay están vinculadas a su patrimonio natural.

**Varias reformas de la política comercial a nivel del país y del Mercosur pueden ayudar a reducir los costos comerciales y mejorar las capacidades de los exportadores.** La implementación del TLC entre la Unión Europea y Mercosur y de otros acuerdos recientemente concluidos (como con Chile y la Asociación Europea

de Libre Comercio [AELC]), y la conclusión de las negociaciones de TLC con otros socios (como la República de Corea y Canadá) fortalecerían el acceso a mercados para Paraguay. Los “acuerdos profundos” como el de la Unión Europea no sólo proporcionarían un mayor acceso a un gran mercado, sino que también podrían conducir a importantes mejoras de política e institucionales dentro del Mercosur. Una reducción del AEC del Mercosur también apoyaría la integración comercial.

**La simplificación de las MNA y la mejora de su administración serán fundamentales para reducir los costos comerciales.**

Las MNA nuevas y existentes, comenzando con las licencias previas de importación, podrían estar sujetas a evaluaciones de impacto regulatorio ex ante para proporcionar una mejor comprensión de sus beneficios y costos. Como lo ilustran las experiencias internacionales (por ejemplo, Colombia), las evaluaciones de impacto regulatorio ayudarían a reducir la emisión de MNA innecesarias, incluso las licencias previas de importación, y fortalecerían el diseño de aquellas con un sólido fundamento de política pública, como la protección ambiental o del consumidor. Además, la automatización de los procesos de emisión de licencias ayudaría a acelerar las aprobaciones y hacerlas más transparentes. Un comité interministerial de alto nivel debe examinar la multiplicidad de tarifas cobradas al comercio, incluyendo las tarifas consulares, y desarrollar un plan a mediano plazo para simplificarlas. La revisión debe considerar la sustitución de tarifas ad valorem por cargos fijos que se aproximen más al costo real de los servicios prestados.

**Otras medidas de facilitación del comercio también reducirían sustancialmente la carga impuesta a los comerciantes.**

Un sistema de gestión de fronteras más integrado y respaldado por una mayor automatización reduciría las demoras impuestas a los comerciantes, así como las oportunidades de corrupción. Esto requerirá mejoras en el desempeño de las ventanillas únicas para importaciones y exportaciones (VUI y VUE), incluyendo la interoperabilidad total de las dos ventanillas; la ampliación de los procesos conectados a la ventanilla única para importadores; y el desarrollo del módulo de consolidación de carga en la VUE, que ayudaría a las pequeñas y medianas empresas (PYMES). De acuerdo con las prácticas globales y regionales, los organismos de control fronterizo deben transitar a un enfoque de

gestión basado en el riesgo que se sustente en una mayor cooperación e intercambio de información entre los organismos nacionales, así como con otros países. La Aduana podría fortalecer sus procesos de auditoría posterior al despacho para disminuir la asignación excesiva de mercancías a través de canales rojos, y las inspecciones físicas podrían coordinarse entre los organismos fronterizos. La colaboración en la administración de las fronteras requerirá apoyo político y un mayor desarrollo de capacidades. Las reformas propuestas al Código Aduanero por el Gobierno de Paraguay constituirían un paso muy positivo, estableciendo un sistema de cumplimiento más sólido y brindando respaldo legal a las reformas de facilitación del comercio. Las mejoras a la gestión transfronteriza podrían reforzarse con mejoras en la información disponible para los comerciantes.

**El Comité Nacional de Facilitación del Comercio (CNFC), establecido en 2017, necesita apoyo de alto nivel y un enfoque orientado a resultados para impulsar las reformas de facilitación del comercio.**

La participación activa de los formuladores de políticas de alto nivel (al menos a nivel de viceministro) facilitará la coordinación entre los organismos y asegurará los recursos financieros necesarios. El CNFC de Paraguay también podría beneficiarse de un enfoque de gestión basado en resultados, en el que se aumente la rendición de cuentas y los resultados estén disponibles públicamente. Por ejemplo, India y Costa Rica han desarrollado herramientas web interesantes para monitorear y comunicar el progreso en el AFC de la OMC. Además de los compromisos actuales de AFC de la OMC, el CNFC de Paraguay podría ampliar su agenda para incluir otros obstáculos comerciales clave, como la administración y simplificación de las extensas y engorrosas MNA, lo cual sería muy importante.

**Las reformas de la política comercial y la facilitación del comercio tendrán un mayor impacto cuando se complementen con iniciativas para fortalecer las capacidades de exportación, especialmente de los nuevos exportadores.**

Las empresas que adoptan cambios en su producción y comercialización (es decir, un “Modelo Comercial de Exportación”) tienen más éxito para ingresar y sobrevivir en los mercados internacionales (Artopoulos et al. 2010). REDIEX puede aprender de los diferentes programas que varios organismos de exportación

han lanzado en todo el mundo, incluyendo un piloto reciente en Argentina que tuvo éxito en cambiar sustancialmente las prácticas de gestión de exportaciones.

**El desarrollo de una estrategia integral de atracción de inversiones, que complemente las reformas de política en el área comercial, será muy deseable.** La estrategia necesitará considerar mecanismos para fomentar la coordinación entre los organismos gubernamentales involucrados en la atracción de inversiones y la identificación de indicadores de desempeño que ayuden a medir su progreso e impacto.

**El aumento de la transparencia, focalización y eficacia de los incentivos fiscales a la inversión será fundamental para la estrategia de atracción de inversiones.** Esto requerirá poner en marcha un inventario completo de los programas de incentivos fiscales y realizar una evaluación profunda de su impacto. Paraguay podría aprender de las experiencias de otros países que han mejorado la focalización y efectividad de los incentivos a la inversión, como Filipinas.

**La capacidad institucional y los recursos disponibles para la promoción de inversiones en Paraguay presentan margen de mejora.** Si bien la capacidad de REDIEX ha crecido en los últimos años, la agencia precisa una estrategia clara con indicadores de desempeño (posiblemente enfocada en menos sectores) y mayores recursos para atraer IED proactivamente y brindar asistencia a los inversores a lo largo de todo el ciclo de inversión. En el mediano plazo, a medida que REDIEX desarrolle mayores capacidades, la institución podría patrocinar un programa para vincular las empresas locales a la IED y fomentar su participación en las cadenas de valor regionales, mejorando los efectos indirectos positivos de la IED. Países como la República Checa, Costa Rica y, más recientemente Vietnam, han implementado con éxito programas de vinculación de proveedores. La Ley de Inversiones de Paraguay proporciona un marco relativamente sólido para la atracción de inversiones, pero se podrían considerar enmiendas en el mediano plazo para brindar mayor claridad y transparencia y adaptar la ley a las nuevas prácticas internacionales y expectativas de los inversionistas.

**Mejorar la política de competencia en Paraguay para promover la competitividad internacional requerirá un enfoque integral**

**(a) que refuerce el marco regulatorio y las capacidades institucionales para implementarlo y (b) promueva condiciones favorables a la competencia en los mercados de productos clave.**

*Reforzar el marco regulatorio de la competencia* requerirá: (a) reformas legales para permitir que CONACOM acceda a evidencia directa de infracciones antimonopolio y para reforzar la defensa y aplicación de la competencia y (b) el fortalecimiento de las capacidades de CONACOM para implementar la ley enérgicamente.

*Promover condiciones favorables a la competencia en mercados de productos clave* será un esfuerzo de mediano a largo plazo que implicará: (a) considerar la expansión gradual de la participación del sector privado en las industrias de red, eliminando progresivamente los monopolios y apoyando el acceso a operadores privados en mercados donde la competencia es viable (por ejemplo, energía, transporte, y telecomunicaciones) e introducir herramientas regulatorias, incluyendo los derechos de acceso de terceros (TPA) en los sectores energéticos o la desagregación del bucle local y las políticas de uso compartido de infraestructura en telecomunicaciones (Grupo del Banco Mundial 2021a), (b) la reducción de las barreras de entrada en los servicios profesionales regulados, y (c) una implementación más efectiva del marco de neutralidad competitiva para nivelar la reglas del juego entre los operadores del mercado. Además, la implementación progresiva de evaluaciones de impacto regulatorio (RIA) ayudará a identificar tempranamente las intervenciones que podrían afectar la competencia. Las RIA podrían comenzar con regulaciones y expandirse a leyes primarias en el mediano plazo. Paraguay podría aprender de la implementación progresiva de las RIA en otros países de la región, incluyendo México, Colombia y Chile. Las RIA no sólo serán importantes para mejorar la competencia y la revisión de las medidas de MNA, sino que también ayudarán a mejorar la calidad general de las regulaciones comerciales con efectos positivos en la productividad y el desarrollo del sector privado.

La tabla a continuación resume las principales recomendaciones de política para fomentar el comercio, la IED, y la competencia.

## Recomendaciones de políticas prioritarias para fomentar el comercio, la inversión extranjera directa y la competencia

Área de Reforma	Acción		
	Corto plazo (< de 1 año)	Medio plazo (2-5 años)	Largo plazo (> de 5 años)
<b>Política Comercial y Facilitación</b>			
<b>Reducir las barreras arancelarias</b>		Reducir el AEC del Mercosur a niveles más acordes con los promedios regionales.	
		Implementar los TLC completados con la Unión Europea, así como con Chile y la AELC.	Mantener una agenda activa de negociación con otros socios comerciales.
<b>Simplificar las MNA, tasas y trámites administrativos</b>	Enumerar todas las MNA por código de producto e identificar los procesos para registrar licencias de importación/exportación.	Revisar y optimizar las MNA existentes, comenzando con las licencias de importación.  Integrar todos los procesos de registro de licencias de importación en la VUI y simplificar aún más la administración.	
	Analizar el impacto de las tasas y cargos sobre el comercio, diseñar un plan para reducirlas, y cuando corresponda, identificar recursos del presupuesto general para cubrir las brechas de financiamiento.	Implementar el plan para reducir progresivamente las tasas y cargos impuestos al comercio.	Continuar con la implementación de reformas.
<b>Gestión integrada de fronteras</b>	Actualizar la identificación de los procesos comerciales realizados manualmente.	Mejorar el desempeño de la VUI y la VUE permitiendo la interoperabilidad total de la VUI y la VUE y la consolidación de carga en VUE, y conectando organismos adicionales a la VUI.	Integrar las dos ventanillas individuales.
	Modernizar el Código Aduanero para fortalecer el cumplimiento y la celeridad a los comerciantes.	Implementar normas complementarias al Código Aduanero.	
	Desarrollar enfoques modernos basados en el riesgo para la gestión de fronteras.	Fortalecer la capacidad institucional y la adopción de tecnologías de información y comunicación de los principales organismos de control fronterizo.	Conectar los sistemas de gestión de riesgos entre los principales organismos de control fronterizo.
	Mejorar el número de OEA (Operadores Económicos Acreditados).	Revisar el marco normativo en materia de inocuidad de los alimentos y sanidad vegetal y animal.	
<b>Gobernanza de la facilitación del comercio</b>	Movilizar apoyo político de alto nivel para el CNFC y avanzar en el plan de trabajo del CNFC.	Supervisar el desempeño del plan CNFC y publicar información relacionada.	Continuar mejorando los sistemas de facilitación del comercio.
	Revisar la calidad del acceso a la información a través de las ventanillas únicas y otros portales comerciales.	Promover la colaboración pública y privada para ayudar a armonizar y vincular las bases de datos comerciales.	Desarrollar un portal comercial único.
<b>Mejorar las capacidades de la empresa</b>	Diseñar programas de competencias gerenciales	Implementar programas de competencias gerenciales. Ampliar el número de laboratorios técnicos acreditados para la evaluación de la conformidad.	
	Agilizar el reembolso de la retención del IVA en las exportaciones.		

Área de Reforma	Acción		
	Corto plazo (< de 1 año)	Medio plazo (2-5 años)	Largo plazo (> de 5 años)
<b>Atraer IED</b>			
<b>Marco estratégico para la atracción de IED</b>	Aclarar la contribución de la IED a los objetivos de política, y definir roles institucionales y metas.		
	Actualizar la estrategia de promoción de inversiones de REDIEX con mayor priorización sectorial y diseñar un programa de fortalecimiento institucional.	Implementar el programa de fortalecimiento institucional y una oferta de servicios más completa.	
<b>Mejorar la vinculación entre la IED y las PYME</b>		Implementar programas de vinculación con proveedores PYME.	
<b>Aumentar la eficacia de los incentivos fiscales</b>	Evaluar la efectividad de los incentivos existentes a través de un análisis de costo-beneficio.	Rediseñar los incentivos fiscales y crear un registro centralizado en línea.	
<b>Mejorar la competencia</b>			
<b>Promover condiciones favorables para la competencia en mercados de productos clave</b>		Evaluar costos y beneficios de levantar monopolios en mercados donde la competencia es viable.	
		Eliminar progresivamente los monopolios y apoyar el acceso de operadores privados a mercados donde la competencia sea viable (por ejemplo, energía, transporte, telecomunicaciones).	
		Introducir herramientas regulatorias clave para permitir la participación del sector privado en las industrias de red, incluyendo la TPA (acceso de terceros a la red) en los sectores de energía o la desagregación del circuito local y políticas de uso compartido de infraestructura en telecomunicaciones.	
		Limitar los derechos exclusivos para operadores seleccionados (por ejemplo, cemento, servicios postales, importación de combustible).	
	Potenciar la cooperación interinstitucional entre CONACOM y la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.	Introducir procedimientos transparentes y competitivos para la designación de los miembros de la junta directiva en las empresas públicas e involucrarlos en el nombramiento de los directores generales.	Limitar los privilegios regulatorios para las empresas públicas (contratación pública, derecho laboral, ley de quiebras).
	Separar las actividades comerciales y no comerciales de las empresas públicas, al menos contablemente.		
	Eliminar las restricciones para que los operadores extranjeros brinden servicios de carga por carretera y permitir el cabotaje en el transporte acuático.	Limitar los privilegios regulatorios para las empresas nacionales en las licitaciones.	
	Establecer: (a) una ventanilla única para autorizaciones y permisos y (b) programas para reducir el número de licencias y costos de cumplimiento.	Establecer la regla "el silencio es consentimiento" para las autorizaciones.	
<b>Mejorar el marco regulatorio de la competencia</b>	Reevaluar el uso preferencial de recursos estructurales sobre los recursos de conducta.	Modificar el marco legal para aclarar y fortalecer el mandato de CONACOM.	
<b>Fortalecer las instituciones del mercado</b>	Reforzar progresivamente las capacidades presupuestarias y de personal de CONACOM.	Considerar la creación de reguladores sectoriales independientes en las industrias de red para evitar conflictos de intereses entre los reguladores y los operadores del mercado.	
		Implementar <i>ex ante</i> RIA para la regulación secundaria, incluyendo el impacto en la competencia.	Implementar <i>ex ante</i> RIA para la legislación primaria, incluyendo el impacto en la competencia.

The background of the page is a complex, abstract pattern of thin, light blue lines. These lines are curved and flow from the top right towards the bottom left, creating a sense of movement and depth. The lines are densely packed in some areas and more sparse in others, forming a tunnel-like or wave-like structure.

# 1. INTRODUCCIÓN

# 1. INTRODUCCIÓN

**Paraguay tiene mucho que ganar si se integra más a la economía mundial.** Las condiciones externas favorables y las políticas macroeconómicas sólidas han ayudado a Paraguay a lograr un crecimiento y una reducción de la pobreza respetables durante las últimas dos décadas. Sin embargo, el crecimiento se ha desacelerado en los últimos años debido a factores externos, en particular la pandemia de COVID-19 y las sequías recurrentes. Quedan desafíos importantes para sostener y acelerar las perspectivas de crecimiento a mediano y largo plazo para reducir aún más la pobreza y mejorar los niveles de vida. La integración global es una poderosa herramienta para la convergencia de la productividad y el ingreso per cápita a los niveles de los países desarrollados. En el caso de Paraguay, el comercio es particularmente importante dado el tamaño de su economía, que limita el potencial de las estrategias de crecimiento orientadas hacia adentro. Una mayor integración comercial puede impulsar la productividad al desplazar la producción hacia sectores y empresas con mayor ventaja comparativa y mayor eficiencia. Puede reducir los costos de los insumos intermedios, aumentar la competitividad de las empresas y mejorar la difusión tecnológica y otros efectos dinámicos que se acumulan con el tiempo. Junto con la apertura del comercio, la inversión extranjera directa (IED) puede traer beneficios significativos a Paraguay al relajar las restricciones financieras y tecnológicas y ayudar al país a aumentar su participación en las cadenas de valor regionales y mundiales. Un marco sólido de política de competencia puede mejorar la productividad y la competitividad internacional al permitir el acceso a insumos de mejor calidad y precios competitivos, entre otras cosas, reforzando los beneficios de las políticas de comercio e inversión extranjera<sup>7</sup>. El grado de competencia en una industria afecta los beneficios de las políticas comerciales (Topalova y Khandelwal 2011).

**Sin embargo, la apertura comercial y la atracción de IED de Paraguay son inferiores a lo que se esperaría de su nivel de ingresos, y la competencia inadecuada también parece estar afectando la competitividad internacional.** La relación entre el comercio y el producto interno bruto (PIB) ha rondado el 70 por

ciento durante la última década, con una ligera tendencia a la baja. Si bien se ha producido cierto grado de diversificación durante la última década, las exportaciones paraguayas siguen estando muy concentradas en unas pocas ofertas de productos a los mercados mundiales. El programa de “maquila” y la atracción de IED han contribuido a cierta diversificación de las exportaciones, especialmente en la manufactura, pero el papel de la IED en el comercio y el desarrollo económico podría ser sustancialmente mayor. De 2011 a 2020, la entrada promedio anual de IED a Paraguay alcanzó el 1,2 por ciento del PIB, un modesto incremento frente a la tasa registrada en la década anterior, y muy inferior al nivel promedio de América Latina y el Caribe, que superó el 3.6 del PIB durante el mismo periodo. Además, varias fuentes de datos apuntan a una competencia limitada en ciertos mercados de Paraguay, lo que podría estar obstaculizando la productividad y la competitividad internacional.

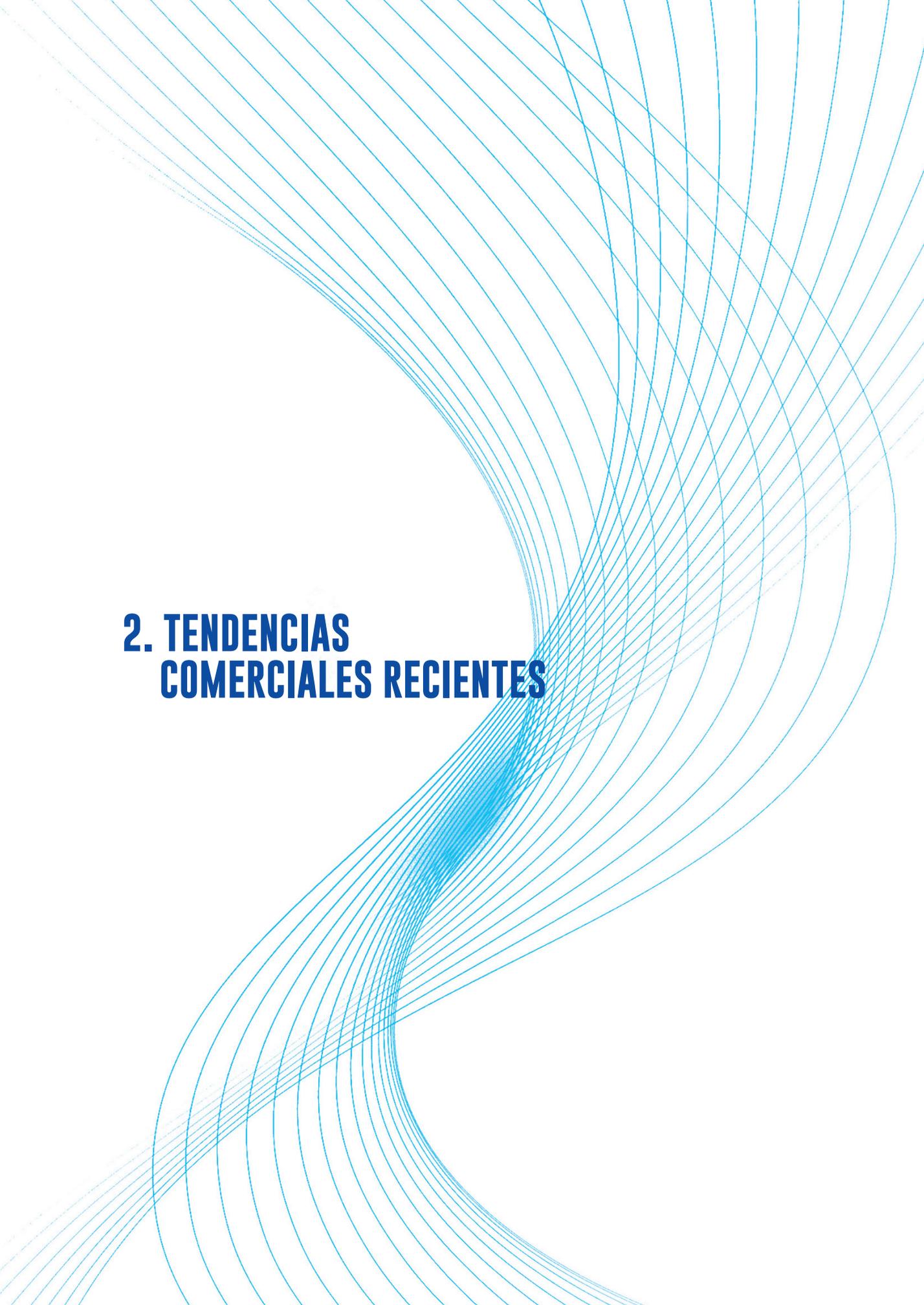
**Múltiples factores y políticas pueden ayudar a acelerar la integración económica global de Paraguay.** La continuación de la estabilidad macroeconómica registrada durante las últimas dos décadas influirá positivamente en las decisiones de inversión. Como país sin litoral, se necesitarán mejoras en la conectividad del transporte para reducir los costos para los comerciantes<sup>8</sup>. Mejorar las habilidades de los trabajadores creará condiciones más sólidas para que el país avance hacia la producción y exportación de bienes y servicios con un mayor contenido de conocimiento en el mediano a largo plazo (Banco Mundial próximamente, 2022). La calidad de las políticas e instituciones de comercio, inversión y competencia, que ha sido menos analizada, también será fundamental para promover una mayor integración en la economía global. Como se señaló anteriormente, las políticas de comercio, inversión y competencia se refuerzan mutuamente, y las distorsiones de las políticas en estas áreas pueden generar un sesgo “anti exportador”. La calidad de las instituciones que implementan estas políticas también será importante.

**Este reporte busca informar el diálogo de políticas sobre cómo acelerar la integración económica internacional de Paraguay y, a**

**su vez, sus perspectivas de crecimiento a mediano y largo plazo.**

En particular, compara la integración global de Paraguay, analiza las políticas de comercio, inversión y competencia y la calidad de las instituciones relacionadas, y ofrece recomendaciones para fortalecerlas y acelerar la conexión global del país. El Capítulo 2 compara los resultados comerciales de Paraguay en varias dimensiones, incluida la diversificación de las exportaciones, la mejora de la calidad y la supervivencia de las exportaciones, y el Capítulo 3 sigue con un análisis de cómo las políticas comerciales y la calidad del marco institucional están afectando el desempeño comercial, a la vez que identifica oportunidades de mejora. También estima el impacto del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-Mercosur en Paraguay<sup>9</sup>. El Capítulo 4 se centra en los patrones de IED y las fortalezas y deficiencias del marco de políticas de apoyo a la IED para ayudar a integrarse en las cadenas de valor regionales y mundiales. El Capítulo 5 examina los desafíos de competencia en los mercados de Paraguay que podrían estar afectando el comercio y la atracción de IED y ofrece recomendaciones para fortalecer las políticas e instituciones de competencia. La preparación de este informe se ha beneficiado del análisis de múltiples fuentes de datos, así como de extensas consultas con partes interesadas de los sectores público y privado.



The background of the page is a white canvas with a complex pattern of thin, light blue lines. These lines are curved and flow from the top and bottom edges towards the center, creating a sense of movement and depth. The lines are more densely packed in the center and become sparser towards the edges.

## **2. TENDENCIAS COMERCIALES RECIENTES**

# 2. TENDENCIAS COMERCIALES RECIENTES

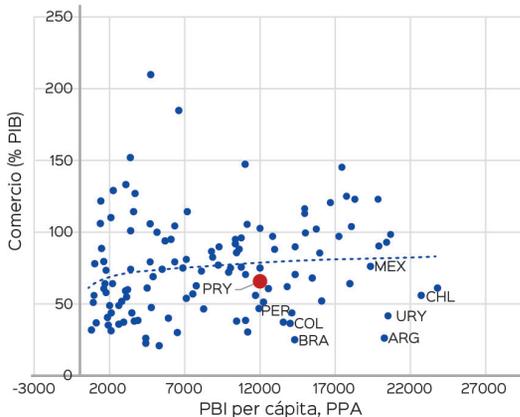
## 2.1 Desarrollos comerciales recientes

Con una relación comercio-producto interno bruto (PIB) de alrededor del 65 por ciento en 2016, Paraguay está menos abierto de lo que cabría esperar con su nivel de ingresos (figura 2.1), como se pronosticó a partir de una gran muestra transversal de países. La apertura comercial ha rondado el 70 por ciento del PIB durante la última década, con una ligera tendencia a la baja (figura 2.2).

Las exportaciones netas de Paraguay cayeron rápidamente después de 2016. Esto refleja en parte que las exportaciones esencialmente se estancaron entre 2017 y 2018, y disminuyeron en 2019. Al mismo tiempo, las importaciones aumentaron en 2017 y 2018,

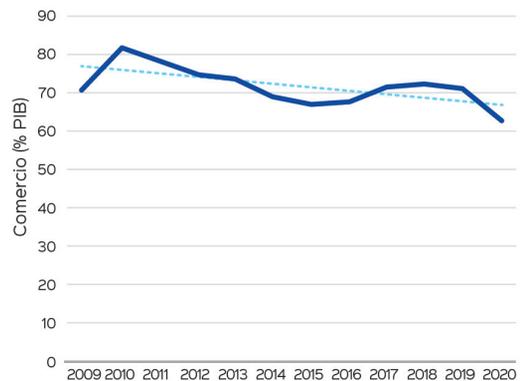
y disminuyeron a un ritmo más lento que la caída de las exportaciones en 2019. Desde el pico de la balanza comercial de cerca de US\$2.000 millones en 2016, la balanza comercial en 2019 había caído a US\$126 millones (figura 2.3). La balanza comercial aumentó sustancialmente en 2020, ya que la caída de las exportaciones de bienes y servicios fue mucho menor que la de las importaciones de bienes y servicios. Esto último fue impulsado por la contracción del consumo privado interno y las interrupciones en las cadenas de suministro causadas por la pandemia de COVID-19. En contraste, las exportaciones de bienes aumentaron levemente en 2020, lo que refleja la resiliencia de las exportaciones de productos básicos, como se analiza más adelante, pero el aumento fue demasiado pequeño para compensar la fuerte caída en los servicios causada principalmente por la reducción de los viajes.

**Figura 2.1: Comercio en relación al PIB e ingresos per cápita, 2016**



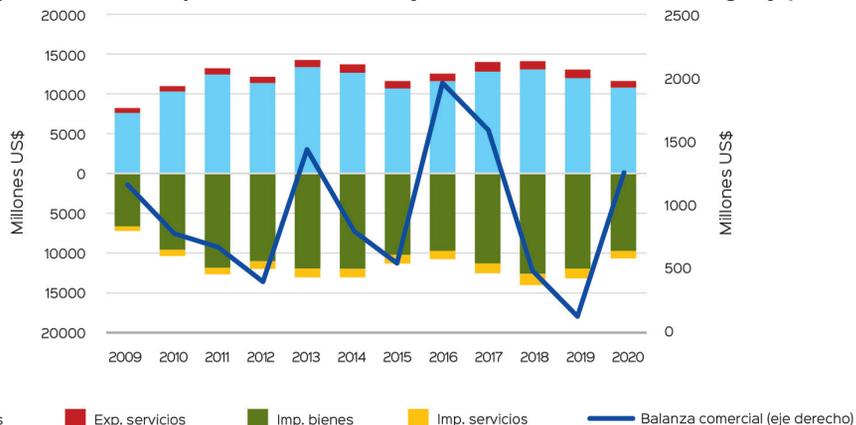
Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

**Figura 2.2: Comercio en relación al PIB en Paraguay, 2009-20**



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

**Figura 2.3: Exportaciones e importaciones totales y balanza comercial en Paraguay (2009-20)**



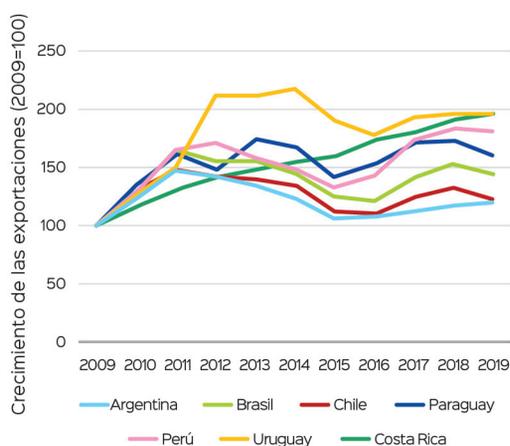
Fuente: Estadísticas de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional.

**El desempeño de las exportaciones de Paraguay muestra resultados mixtos durante la década de 2010, en relación con las exportaciones de sus pares regionales; y su participación en la economía mundial ha disminuido en los últimos años.** El crecimiento del total de las exportaciones, en términos nominales (o sea reflejando cambios tanto en cantidades como en precios) para Paraguay, cayó en relación a los comparadores regionales para el período 2009-2019. Costa Rica, Uruguay y Perú han experimentado un crecimiento de las exportaciones mayor que Paraguay (figura 2.4). Al mismo tiempo, las exportaciones de Paraguay han crecido a un ritmo más rápido que las exportaciones de Argentina, Chile y Brasil. En relación con el mundo, y especialmente desde 2017, Paraguay ha ido perdiendo participación

en el mercado global, ya que sus exportaciones se han expandido a un ritmo menor que las exportaciones globales (figura 2.5).

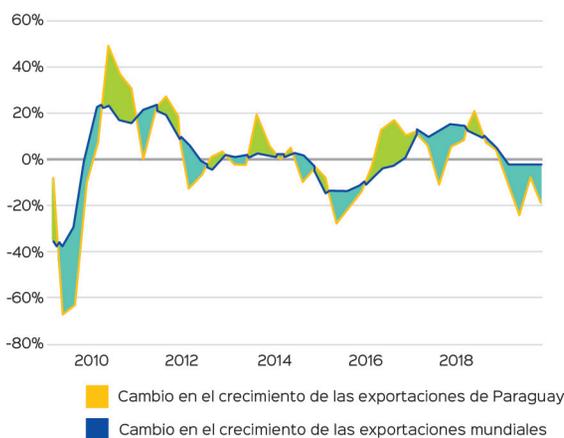
**Una parte sustancial del desempeño exportador reciente de Paraguay refleja la volatilidad de los precios de las materias primas.** El índice del valor de las exportaciones muestra una tendencia significativamente menos variable que el de las cantidades exportadas (figura 2.6). Si bien el volumen de exportación aumentó un 67 por ciento durante el período 2000-2019, el valor de las exportaciones aumentó un 248 por ciento durante el mismo período. Muchos otros pares regionales también están expuestos a la volatilidad de los precios de exportación del comercio de materias primas, siendo Perú el más expuesto durante la última década (figura 2.7).

**Figura 2.4: Crecimiento de las exportaciones en Paraguay y comparadores, 2009-20**



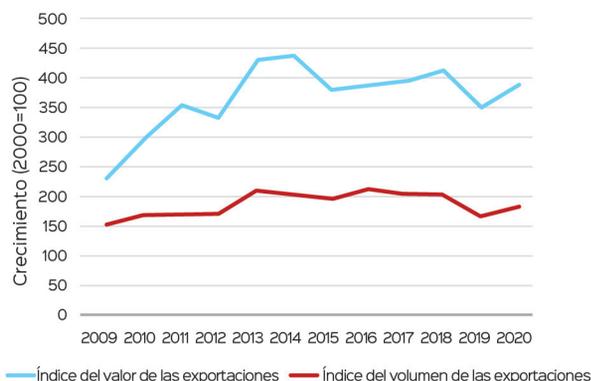
Fuente: Indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial.

**Figura 2.5: Crecimiento de las exportaciones en Paraguay versus el mundo, 2009-19**



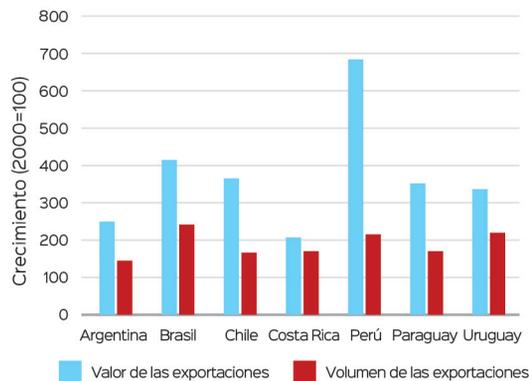
Fuente: Banco Mundial Midiendo la Competitividad de las Exportaciones.

**Figura 2.6: Crecimiento de las exportaciones en Paraguay, 2009-20**



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

**Figura 2.7: Crecimiento acumulado de las exportaciones en Paraguay y pares, 2000-19**



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

**A pesar de la pandemia de COVID-19, las exportaciones totales de bienes en Paraguay crecieron un 1,1 por ciento en 2020 en comparación con el año anterior, lo que refleja la resiliencia del comercio agrícola y ganadero, la parte más importante de la canasta de exportaciones.** Por el contrario, los flujos comerciales en otros sectores mostraron resultados heterogéneos. En cuanto a productos alimenticios, las exportaciones sectoriales fueron 15 por ciento más bajas en 2020, lo que refleja menores exportaciones de tortas de aceite de soja y de alcohol etílico. Este último caso refleja las medidas temporales implementadas para restringir las exportaciones de productos médicos sensibles durante la crisis sanitaria. Las exportaciones de la mayoría de los productos manufacturados no alimentarios también cayeron, lo que refleja la caída de la producción industrial.

**En cuanto a las importaciones, el país es importador neto de productos no agrícolas, principalmente maquinaria y equipos eléctricos.** Las importaciones de este tipo de bienes representan alrededor de un tercio de las importaciones del país (tabla 2.1). Otro tipo de importaciones importantes es el relacionado con productos químicos y combustibles. Conjuntamente, la maquinaria, los productos químicos y los

combustibles representan más del 60 por ciento de las importaciones. La cuarta categoría más grande es la relacionada con los vehículos. Las importaciones a Paraguay están altamente concentradas desde otros países del Mercosur (principalmente Brasil), que representan alrededor del 44 por ciento de las importaciones en 2019, Estados Unidos (19 por ciento) y China (16 por ciento). Juntos, estos proveedores representaron cerca del 80 por ciento de las importaciones en 2019 (tabla 2.2). En 2020, las importaciones cayeron más de un 19 por ciento debido a que el consumo privado se contrajo y las cadenas de suministro enfrentaron interrupciones en medio de la pandemia de COVID-19.

**El resto de este capítulo analiza la competitividad de las exportaciones en cinco dimensiones complementarias: crecimiento de las exportaciones y cuotas de mercado, diversificación de productos y mercados, calidad de las exportaciones, supervivencia de las empresas exportadoras e integración en cadenas globales de valor (CGV).** El análisis se basa principalmente en el marco desarrollado por Reis y Farole (2012) y en datos a nivel de producto y de empresa que permiten evaluar a Paraguay en relación con países pares, así como comprender la micro dinámica existente. Si bien el enfoque

**Tabla 2.1: Importaciones de Paraguay por sectores, 2009, 2019 y 2020**

	2009		2019		2020	
	millones deUS\$	%	millones deUS\$	%	millones deUS\$	%
<b>01–05, Productos de origen animal</b>	28	0.4	94	0.8	95	0.9
<b>06–15, Productos de origen vegetal</b>	115	1.7	175	1.4	202	2.0
<b>16–24, Productos alimenticios</b>	442	6.4	777	6.4	666	6.5
<b>25–26, Minerales</b>	38	0.5	50	0.4	72	0.7
<b>27, Combustibles</b>	1,008	14.5	1,636	13.4	1,264	12.4
<b>28–38, Productos químicos</b>	862	12.4	1,852	15.2	1,666	16.3
<b>39–40, Plástico, caucho</b>	349	5.0	698	5.7	632	6.2
<b>41–43, Cueros y pieles</b>	19	0.3	39	0.3	21	0.2
<b>44–49, Madera, productos de papel</b>	184	2.6	264	2.2	280	2.7
<b>50–63, Textiles y artículos</b>	209	3.0	379	3.1	340	3.3
<b>64–67, Calzados, sombreros</b>	62	0.9	101	0.8	62	0.6
<b>68–71, Piedra, cerámica, vidrio</b>	81	1.2	158	1.3	139	1.4
<b>72–83, Metales comunes</b>	286	4.1	613	5.0	566	5.5
<b>84–85, Maquinaria, equipos eléctricos</b>	2,180	31.3	3,977	32.6	2,962	29.0
<b>86–89, Vehículos y transporte</b>	596	8.6	1,107	9.1	876	8.6
<b>90–99, Varios</b>	502	7.2	269	2.2	375	3.7
<b>Total</b>	<b>6,961</b>	<b>100</b>	<b>12189</b>	<b>100</b>	<b>10,218</b>	<b>100</b>

Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial a partir de datos de Comtrade.

**Tabla 2.2: Importaciones de Paraguay por principal país de origen, 2009, 2019 y 2020 (porcentaje)**

2009		2019		2020	
China	29.5	Brasil	21.6	China	29.5
Brasil	23.2	EE.UU.	19.3	Brasil	23.4
Argentina	12.3	Argentina	18.6	Argentina	9.3
UE	6.4	China	15.8	UE	8.1
RB Venezuela	5.2	UE	6.4	EE.UU.	6.8
Japón	4.9	Chile	3.4	Singapur	3.8
EE.UU.	4.9	Uruguay	2.7	Japón	2.3
Suiza	3.8	Rep. Corea	1.4	India	2.3
Rep. Corea	1.7	India	1.3	Rep. Corea	1.5
Chile	1.4	Panamá	1.2	Suiza	1.4

Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial a partir de datos de Comtrade.

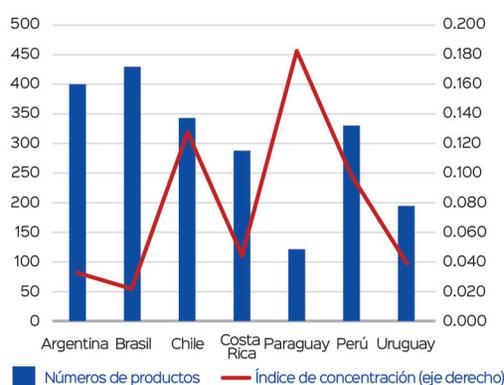
principal está en los resultados de exportación, el capítulo también proporciona un breve análisis de las importaciones en Paraguay.

## 2.2 Diversificación de las exportaciones

La diversificación de las exportaciones, que es una prioridad clave para Paraguay, ha avanzado durante la última década, pero a un ritmo gradual. La canasta de exportaciones de Paraguay sigue estando muy concentrada en la soja y sus derivados, la carne vacuna y la electricidad, que representaron el 68,6 por ciento de las exportaciones totales en 2019 en comparación con más del 75 por ciento en 2009. La cantidad de productos de exportación (casi 1500 para 2019) es la más pequeña en relación con sus pares regionales a pesar de un pequeño aumento registrado durante la última década (figuras 2.8 y 2.9). De igual forma, la composición de las exportaciones también

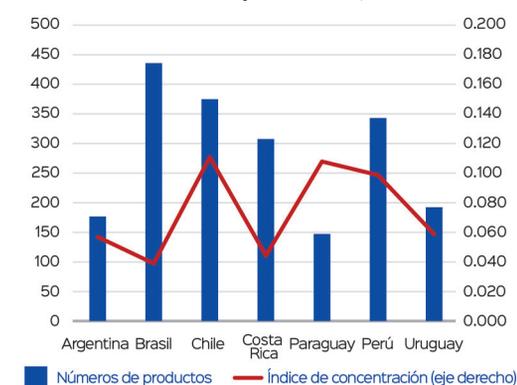
es una de las más concentradas con relación a sus pares cuando se utiliza el índice Herfindahl-Hirschman (HHI), ya que se ubica sólo por debajo de Costa Rica (figuras 2.10a y b). Sin embargo, el HHI cayó considerablemente de 0,18 en 2009 a 0,11 en 2019, principalmente debido a una fuerte reducción de las exportaciones de electricidad. Por el contrario, las exportaciones de soja, productos de soja y productos de carne vacuna aumentaron rápidamente (más del 6 por ciento en promedio anual), alcanzando casi la mitad de las exportaciones totales en 2019 (tabla 2.3). El país se mantiene entre los cinco mayores productores de soja y entre los 10 mayores exportadores de carne vacuna a nivel mundial. Los suelos y pastos fértiles y los costos comparativamente bajos han hecho que la agricultura y la ganadería sean exportaciones clave. Además de la soja y los productos de carne vacuna, el país también ganó participación en el mercado global de maíz y arroz, y algunos productos no manufacturados como cables eléctricos y plásticos<sup>10</sup>.

**Figura 2.8: Productos exportados e índice de concentración para Paraguay y comparadores, 2009**



Fuente: Estimaciones del personal a partir de datos de Comtrade.

**Figura 2.9: Productos exportados e índice de concentración para Paraguay y países utilizados como comparadores, 2019**



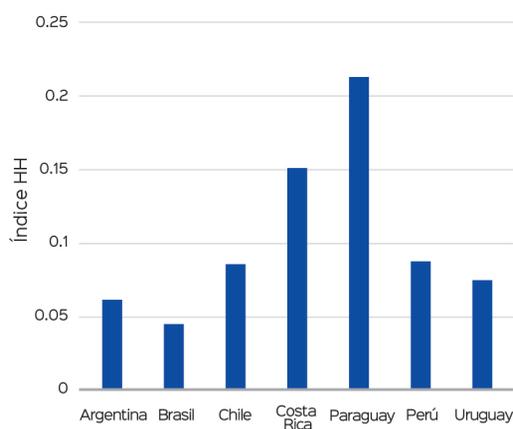
Fuente: Estimaciones del personal a partir de datos de Comtrade.

**Tabla 2.3: Principales exportaciones paraguayas por rubro del Sistema Armonizado, por valor, 2009, 2019 y 2020**

	2009			2019			2020	
	Código HS	Valor (millones de US\$)	Proporción (%)	Valor (millones de US\$)	Proporción (%)	TCAC (%)	Valor (millones de US\$)	Proporción (%)
<b>Soja</b>	1201	781.8	15.4	1576.1	20.6	7.3	2146.5	25.2
<b>Energía eléctrica</b>	2716	1919.1	37.8	1568.7	20.5	-2.0	1735.7	20.4
<b>Tortas de aceite de soja</b>	2304	365.3	7.2	689.3	9.0	6.6	682.3	8.0
<b>Carne vacuna, fresca o enfriada</b>	0202	274.9	5.4	555.5	7.3	7.3	591.3	6.9
<b>Carne vacuna, congelada</b>	0201	278.1	5.5	467.7	6.1	5.3	526.4	6.2
<b>Aceite de soja</b>	1507	204.1	4.0	388.7	5.1	6.7	416.8	4.9
<b>Maíz</b>	1005	233.8	4.6	399.8	5.2	5.5	322.3	3.8
<b>Arroz</b>	1006	48.4	1.0	226.7	3.0	16.7	295	3.5
<b>Cables eléctricos</b>	8544	0.3	0.0	271.1	3.5	97.0	179.7	2.1
<b>Otras semillas oleaginosas y frutas</b>	1207	77.7	1.5	86.4	1.1	1.1	111.8	1.3
<b>Embalaje, plásticos</b>	3923	36.2	0.7	80.2	1.1	8.3	65.6	0.8
<b>Trigo</b>	1001	173.3	3.4	82.6	1.1	-7.2	60.9	0.7

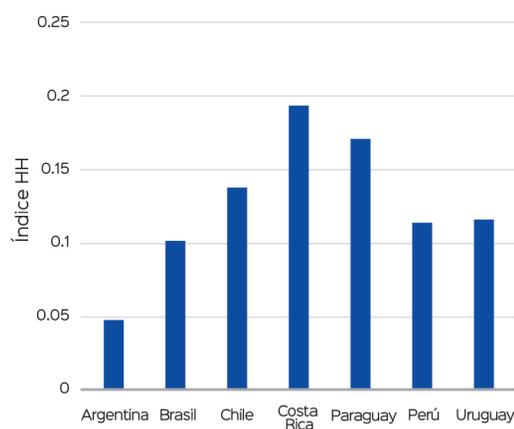
Fuente: Datos de Comtrade.

**Figura 2.10.a: Índice HH de concentración del mercado de exportación de Paraguay y países utilizados como comparadores (2009)**



Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial a partir de datos de Comtrade.

**Figura 2.10.b: Índice HH de concentración del mercado de exportación de Paraguay y países utilizados como comparadores (2019)**



Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial a partir de datos de Comtrade.

**Los mercados de exportación de Paraguay también están concentrados, ya que el Mercosur y la Alianza del Pacífico (excluyendo a México) representan más del 65 por ciento de sus exportaciones totales.** Entre los pares regionales, sólo Costa Rica y México, con su fuerte orientación a las cadenas de valor regionales con Estados Unidos, muestran una mayor concentración del mercado de exportación. Dentro del Mercosur, una disminución en la participación de las exportaciones paraguayas a Brasil, su principal socio comercial con diferencia, ha sido compensada por un aumento en las participaciones a Argentina (22,8 por ciento en 2019) y Uruguay (1,5 por ciento en 2019), especialmente el primero (figura 2.11.a). Curiosamente, la composición de las exportaciones a Brasil se ha vuelto más diversa con alrededor de una cuarta parte en manufactura no alimentaria (figura 2.11.b). Paraguay ha estado ganando cuotas de mercado de exportación en algunos mercados menos tradicionales, como la Federación Rusa, Israel, India y Estados Unidos, con casi el 17 por ciento de las exportaciones totales en 2019 (figura 2.11.a)<sup>11</sup>. A diferencia de la mayoría de los mercados, más de la mitad de las exportaciones paraguayas a Estados Unidos no se basan en la agroindustria<sup>12</sup>. La proporción de las exportaciones a la Unión Europea disminuyó en los últimos años, pero su composición se volvió un poco más variada, como se analiza a continuación y en el Capítulo 3.

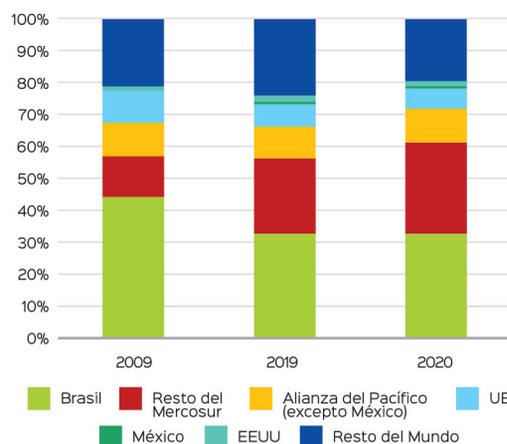
**En general, el crecimiento del desempeño de las exportaciones de Paraguay se encuentra principalmente en el margen intensivo y el margen extensivo juega un papel mucho menor.** Es decir, la mayor parte del crecimiento de

la última década se puede atribuir a la exportación de más productos iguales a los mismos destinos establecidos (figura 2.12). Si bien esto no es poco común a lo largo de los años para muchos países, algunos países experimentan un crecimiento en el margen extensivo al innovar a través de nuevos productos (como la investigación y el desarrollo o la adopción de tecnología) o abriendo camino con una exportación tradicional en un nuevo mercado (por ejemplo, mediante un nuevo acuerdo comercial preferencial), o una combinación de ambos. En menor medida, el crecimiento de las exportaciones de Paraguay está relacionado con el margen extensivo, en particular la diversificación de productos y la introducción de nuevos productos en mercados establecidos. Esto último probablemente refleja las nuevas operaciones de “maquila” en Paraguay para atender un mercado establecido, es decir, Brasil<sup>13</sup>. Durante los últimos siete años, el programa de maquila se ha expandido sustancialmente, aumentando el número de empresas maquiladoras de 46 a 226, especialmente en los sectores de confecciones y autopartes. Alrededor del 80 por ciento de las ventas están dirigidas a Brasil, pero más recientemente, las exportaciones de maquila han llegado a otros destinos, como Chile con alimentos para mascotas, productos farmacéuticos y latas de aluminio.

### La experiencia a nivel de empresa

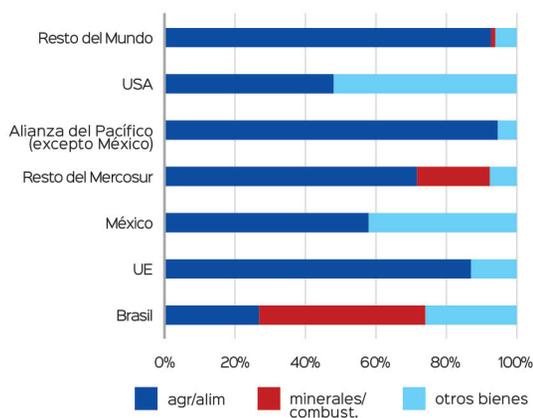
**El país tiene un número notablemente bajo de empresas exportadoras.** En el período 2012 a 2020, el número de empresas exportadoras ha fluctuado entre 1.000 y 1.100 por año, el más bajo

**Figura 2.11.a: Cuota de exportación de Paraguay por destino, 2009, 2019 y 2020**



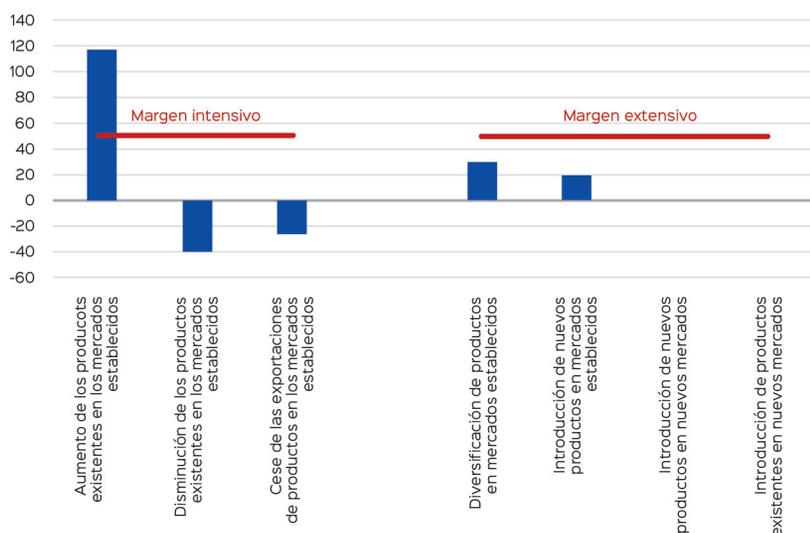
Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial a partir de datos de Comtrade.

**Figura 2.11.b: Composición de las exportaciones de Paraguay por grandes sectores y destinos, 2019**



Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial a partir de datos de Comtrade.

**Figura 2.12: Descomposición del crecimiento de las exportaciones de Paraguay a lo largo de los márgenes de comercio (2009–19)**



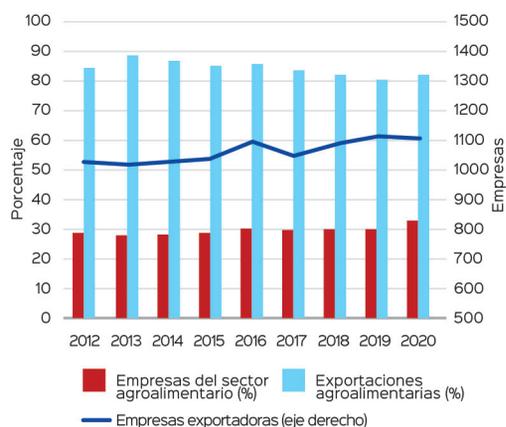
Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial a partir de datos de Comtrade.

entre países pares (figuras 2.13 y 2.14)<sup>14</sup>. Cuando se ajusta por el tamaño de la población, la densidad de exportación de Paraguay sólo es comparable con Brasil, un país con una población mucho más grande y casi el 10 por ciento y el 20 por ciento de los niveles encontrados en Costa Rica y Uruguay, respectivamente (figura 2.14). Si bien la mayoría de las empresas exportadoras en Paraguay están en el sector manufacturero (más del 65 por ciento de todas las empresas exportadoras), son relativamente pequeñas y exportan relativamente poco (menos del 20 por ciento de las exportaciones totales) (figura 2.13).

**Casi el 50 por ciento de las empresas exportan un solo producto.**

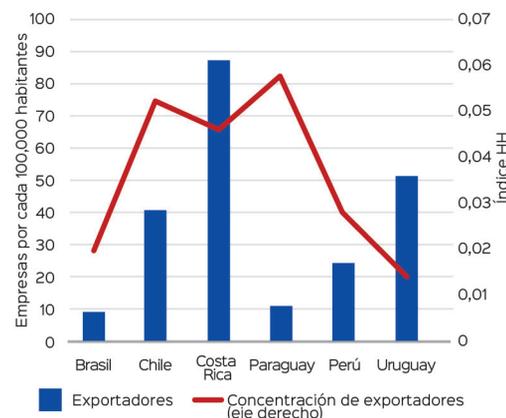
Sin embargo, alrededor de una cuarta parte de los exportadores del sector agroindustrial pueden mostrar una diversificación sustancial de productos (es decir, más de cuatro productos) en comparación con alrededor del 17 por ciento del sector agrícola y alimentario. En términos de destinos, las empresas agrícolas y de alimentos tienden a llegar a un mayor número de mercados. Más del 60 por ciento de las empresas manufactureras no agroindustriales exportan a un solo destino, principalmente Brasil.

**Figura 2.13: Número de empresas exportadoras y porcentaje de empresas y exportaciones en el sector de agonegocios, 2012-20**



Fuente: Estimaciones del personal basadas en datos de exportación a nivel de empresa de la Dirección Nacional de Aduanas.

**Figura 2.14: Bajo número de empresas exportadoras y alta concentración en Paraguay en relación con sus pares, 2012**



Fuente: Base de Datos de Dinámica de Exportadores del Banco Mundial e Indicadores de Desarrollo Mundial.

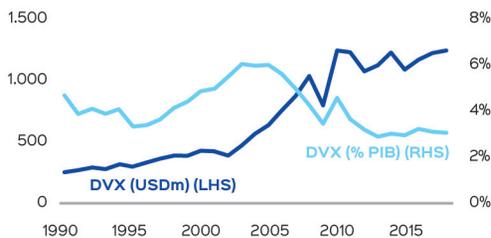
## 2.3 Participación limitada en las cadenas de valor mundiales

**Consistente con un patrón de flujos de inversión extranjera directa (IED) limitados, el crecimiento de la participación de Paraguay en las cadenas de valor mundiales se ha estancado y está rezagado respecto de los países comparadores.** Las Figuras 2.15 y 2.16 muestran la evolución de dos medidas importantes de participación en las cadenas de valor mundiales para Paraguay. La Figura 2.15 muestra el valor agregado indirecto (DVX), es decir, el valor de las exportaciones de Paraguay que se utilizan como insumos en otros lugares y luego se exportan como bienes finales. Después de aumentar constantemente hasta alcanzar un máximo de alrededor de US\$1.200 millones en 2011, el valor de dichas exportaciones se mantuvo mayormente estable en términos nominales y ha caído de alrededor del 6 por ciento del PIB en 2005 a un 3,1 por ciento en 2018. La Figura 2.16 muestra

el valor agregado extranjero (FVA), el valor de las importaciones a Paraguay que se utilizan como insumos en la producción de bienes que luego se exportan desde Paraguay a otros países. El FVA de Paraguay ha seguido una trayectoria similar al DVX, aunque en niveles más bajos, alcanzando un máximo de 2,8 por ciento del PIB en 2006 y cayendo a 1,7 por ciento en 2018.

**La participación de Paraguay en las cadenas globales de valor también va a la zaga de países utilizados como comparadores.** La intensidad de la CGV de Paraguay (la suma de DVX y FVA) alcanzó un máximo de 38,1 por ciento de las exportaciones en 2005 y había caído a un 29 por ciento en 2018, muy por debajo de Colombia (34,9 por ciento), Costa Rica (36,6 por ciento), Brasil (40,3 por ciento), Perú (44,3 por ciento) y Chile (53,6 por ciento). La intensidad de las cadenas de valor mundiales de Paraguay estuvo por debajo de la mayoría de los países con niveles de ingresos similares (figura 2.18).

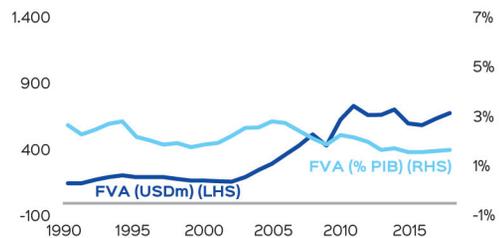
**Figura 2.15: Valor agregado indirecto de Paraguay en exportaciones (1990–2018)**



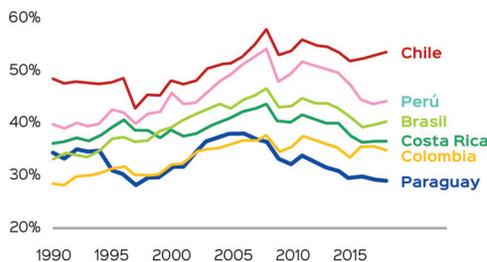
Fuente: Base de datos UNCTAD-EORA e Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Nota: DVX es la proporción de las exportaciones que no se consumen en el país importador, sino que ese país los reexporta a un tercer país como parte de un bien o servicio. FVA es la proporción de insumos extranjeros utilizados en la producción de bienes y servicios para la exportación.

**Figura 2.16: Valor agregado externo de Paraguay en exportaciones (1990–2018)**



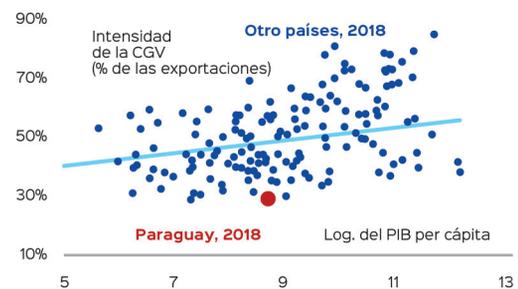
**Figura 2.17: Intensidad de la CGV: Paraguay versus países comparadores (1990–2018)**



Fuente: Base de datos UNCTAD-EORA e Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Nota: La intensidad de la CGV es la suma de DVX y FVA, como proporción del valor agregado total de las exportaciones.

**Figura 2.18: Intensidad de la CGV: Paraguay versus el mundo (2018)**



## 2.4 Calidad y sofisticación de las exportaciones.

**Las principales exportaciones paraguayas tienen un valor agregado relativamente bajo, condición que ha mejorado levemente durante la última década.**

Las exportaciones primarias y basadas en recursos representaron el 82 por ciento de las exportaciones en 2019 en comparación con el 95 por ciento una década antes (figuras 2.19–2.20). Usando la clasificación de Lall, las exportaciones de bienes con un nivel de tecnología bajo y medio aumentaron al 13 por ciento de las exportaciones para 2019. Esto incluye cables eléctricos para la producción de vehículos, que se encuentran entre los 10 principales productos de exportación y están estrechamente vinculados a la producción de maquila (tabla 2.3). El mayor nivel de exportaciones con niveles de tecnología bajos a medios pone a Paraguay más al nivel de sus pares como Uruguay, Chile y Perú.

**Las exportaciones de servicios de Paraguay son pequeñas y en su mayoría se centran en los servicios tradicionales<sup>15</sup>.**

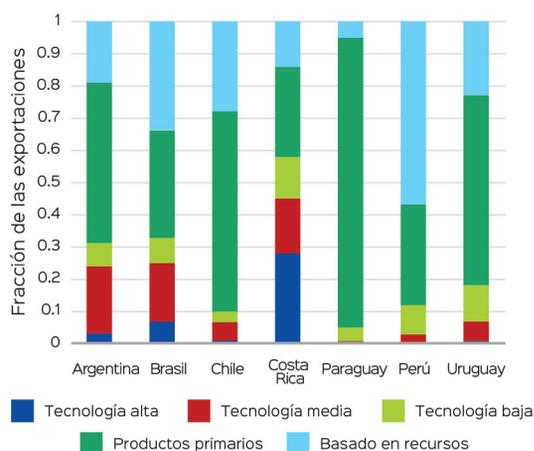
En 2019, los servicios de exportación tradicionales representaron el 80 por ciento del total de servicios de exportación, en comparación con el 4 por ciento de los servicios modernos, como los servicios financieros, de telecomunicaciones y empresariales (tabla 2.4). Los servicios relacionados con bienes han aumentado rápidamente con el tiempo, posiblemente conectados a servicios en zonas económicas especiales<sup>16</sup>. Los servicios de exportación de transporte también son altos. Los viajes (relacionados con el turismo) también han experimentado un pequeño aumento de valor durante la última década. Paraguay, sin embargo, no ha visto un crecimiento en los servicios comerciales modernos en contraste con las tendencias globales de rápida expansión y, en gran medida, en países vecinos (como Argentina y Uruguay). Las habilidades

inadecuadas y la lenta conectividad de Internet han limitado el crecimiento del sector de subcontratación de procesamiento comercial, según lo informado por el sector privado. En 2020, los servicios registrados de Paraguay cayeron casi un 27 por ciento, principalmente debido a la drástica contracción de los viajes en el contexto de la pandemia de COVID-19.

**La calidad relativa de algunas exportaciones agrícolas importantes de Paraguay parece haber disminuido con el tiempo, y se observa un patrón similar para ciertos productos manufacturados.**

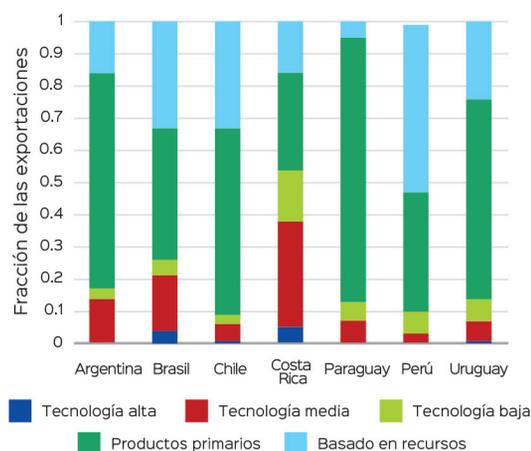
Por ejemplo, una comparación de la unidad promedio de precios de exportación de tres productos agrícolas (arroz molido y carne vacuna fresca y congelada) exportados de Paraguay a Chile muestra que en todos los casos, el promedio de los precios pagados por los productos paraguayos están por debajo del precio medio de todos los exportadores y han ido disminuyendo con el tiempo (figura 2.21)<sup>17</sup>. Los precios de la carne fresca y congelada de Paraguay a Chile cayeron a alrededor del 80 por ciento y el 50 por ciento del precio medio de exportación, respectivamente. Las exportaciones de Alemania, Estados Unidos y Uruguay recibieron los precios más altos de carne vacuna congelada en 2019. El precio medio de las exportaciones de arroz blanco de Paraguay a Chile cayó aún más a alrededor del 40 por ciento del precio medio de exportación, y la República de Corea, los Países Bajos y Etiopía obtuvieron los precios más altos en 2019. De manera similar, ciertos productos manufacturados también parecen estar disminuyendo en calidad relativa. Los juegos de cables de encendido exportados de Paraguay a Estados Unidos atraen precios que están significativamente por debajo del precio medio, y los precios también han ido disminuyendo con el tiempo (figura 2.22). La Isla Mauricio, los Países Bajos e Irlanda muestran precios sustancialmente más altos para este tipo de bienes.

**Figura 2.19: Exportaciones de Paraguay y pares por nivel de tecnología, 2009**



Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial basadas en Comtrade.

**Figura 2.20: Exportaciones de Paraguay y pares por nivel de tecnología, 2019**



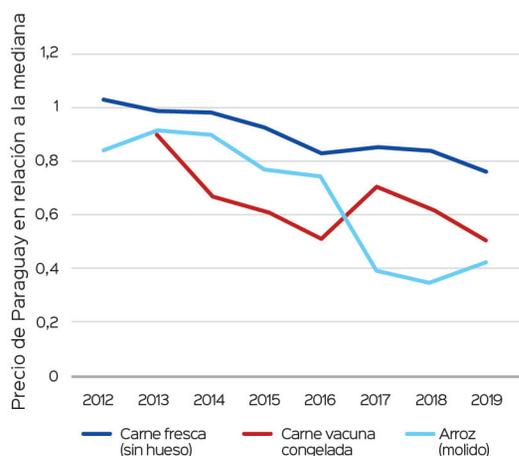
Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial basadas en Comtrade.

**Tabla 2.4: Exportación de servicios de Paraguay y ventaja comparativa revelada (2009, 2019 y 2020)**

	2009			2019			2020		
	Valor (millones de US\$)	Proporción (%)	Índice RCA	Valor (millones de US\$)	Proporción (%)	Índice RCA	Valor (millones de US\$)	Proporción (%)	Índice RCA
<b>Servicios comerciales</b>									
<b>Servicios tradicionales</b>									
Bienes relacionados	26	5.9	1.3	231	23.9	5.2	211	32.2	6.1
Transporte	163	36.8	1.4	310	32.1	1.6	317	48.3	2.3
Viajes	205	46.3	1.4	379	39.2	1.4	81	12.3	0.9
<b>Servicios modernos</b>									
Servicios financieros/ de seguros	27	6.1	0.4	29	3.0	0.2	29	4.4	0.2
Telecomunicaciones	19	4.3	0.4	15	1.6	0.1	15	2.3	0.1
Otros servicios comerciales	3	0.7	0.0	3	0.3	0.0	3	0.5	0.0
Otros	163	26.9		188	16.3		190	22.5	
<b>Total</b>	<b>606</b>	<b>100</b>		<b>1155</b>	<b>100</b>		<b>846</b>	<b>100</b>	

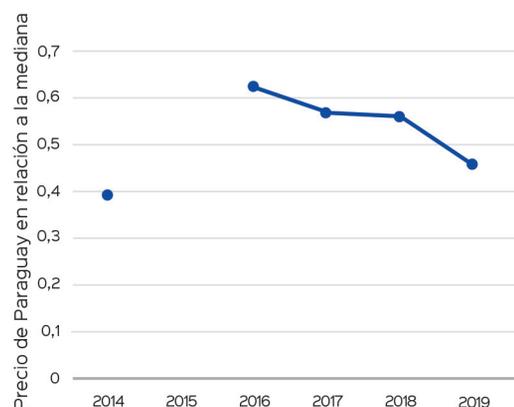
Fuente: Elaboraciones del personal del Banco Mundial a partir de datos de la UNCTAD.

**Figura 2.21: Precios relativos de las exportaciones agrícolas paraguayas a Chile (2012–19)**



Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial a partir de la base de datos de Valor Unitario Comercial del CEPIL.

**Figura 2.22: Precio relativo de las exportaciones paraguayas de juegos de cables de encendido a EE.UU. (2014–19)**



Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial a partir de la base de datos de Valor Unitario Comercial del CEPIL.

**Mejorar la calidad de los productos y crear un sistema para demostrar fácilmente el cumplimiento de los reglamentos técnicos puede aumentar el acceso a los mercados y generar más ingresos para los exportadores.**

En particular, las normas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y el seguimiento de la sostenibilidad pueden tener implicaciones importantes en el comercio de alimentos y productos agrícolas, en los que Paraguay tiene una ventaja comparativa. Esto es fundamental en el contexto de llegar a nuevos mercados y diferenciar productos como productos orgánicos

premium o productos climáticamente eficientes. Los cambios en los mercados de alimentos vienen por el lado de la demanda en países de ingresos medios y altos, así como por cambios regulatorios como la Ley General de Alimentos de la Unión Europea, que limita la cantidad de residuos obtenidos a lo largo de la cadena productiva, y nuevos impuestos al carbono. El Cuadro 2.1 presenta oportunidades y desafíos relacionados con las certificaciones de calidad para importantes exportaciones agrícolas y alimentarias de Paraguay (es decir, carne vacuna, azúcar orgánica y chíá).

**La infraestructura nacional de calidad de Paraguay puede fortalecerse aún más en apoyo de su competitividad y protección del consumidor.** La Ley N° 1.028/1997 “General de Ciencia y Tecnología” y el Decreto 8419/2018 sobre “Sistemas de Calidad y Política Nacional de Calidad” han establecido un amplio marco legal, normativo e institucional del sistema de calidad de Paraguay<sup>18</sup>. En particular, el Organismo Nacional de Acreditación es responsable de administrar el sistema nacional de acreditación y de establecer los mecanismos de acreditación, validación y control tanto de las entidades certificadoras como de las certificaciones mínimas requeridas para la

exportación. Los mercados internacionales exigen certificaciones adicionales, según el tipo de producto y las preferencias del consumidor. Una evaluación comparativa reciente de las infraestructuras nacionales de calidad en las Américas considera que Paraguay tiene una madurez media y presenta brechas relacionadas con la falta de membresía plena en la Organización Internacional de Estándares (ISO) y la Oficina Internacional de Pesos y Medidas y la Organización Internacional de Metrología Legal (organizaciones internacionales de metrología), la no participación en los comités técnicos de ISO y la no membresía en el Foro Internacional de Acreditación (ONUDI 2017).

### Cuadro 2.1: Validación de la calidad como factor importante de competitividad: Carne vacuna, azúcar orgánica y chía

**Sector vacuno.** La calidad es un factor crítico en la comercialización de la carne vacuna. Los factores de calidad incluyen la edad, la raza y el sexo del animal, su proceso de alimentación, engorde y cría, cuestiones de sostenibilidad y trazabilidad, sanidad y tipo de sacrificio y procesamiento posterior. El Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA) es el encargado de certificar la calidad de la producción de carne en Paraguay. FUNDASSA (Fundación Servicios de Salud Animal) se constituyó como una iniciativa privada para colaborar con SENACSA e implementar iniciativas en materia de salud animal, y su peso ha ido creciendo con el tiempo. La Cámara Paraguaya de la Carne, como gremio de la industria, ha jugado un papel clave en la promoción de las exportaciones de carne. Además, las empresas privadas ofrecen otro tipo de certificaciones que demandan los distintos mercados, como clase de ganado, categoría de la carcasa, nomenclatura de cortes, trazabilidad, carne orgánica, así como certificados de Halal o Kosher. Estas empresas están registradas en la plataforma del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Las condiciones sanitarias y fitosanitarias pueden tener un efecto muy importante en la marca del producto del país y sus precios internacionales. Paraguay cuenta actualmente con la certificación de “País Libre de Aftosa con vacunación”, que obtuvo a través de vacunación regular y sistemas de control fortalecidos. La discusión de hoy se centra en los costos y beneficios de la vacunación regular contra la fiebre aftosa frente al levantamiento gradual de esta medida preventiva y los riesgos asociados. Ciertas regiones de países competidores ya cuentan con certificaciones de “libre de fiebre aftosa sin vacunación”, lo que afecta la competitividad de la carne vacuna paraguaya. Parte de los riesgos de “libres de fiebre aftosa sin vacunación” son infiltraciones en zonas fronterizas de fiebre aftosa, así como de brucelosis, mientras que tales certificaciones en ciertas subregiones pueden implicar riesgos menores. La producción de carne sustentable como factor diferenciador en los mercados mundiales es otra oportunidad para la industria. Otro desafío es el fortalecimiento de los organismos públicos para ejecutar programas de salud con pruebas más consistentes, garantizando la excelencia en la salud animal y la prevención de brotes. También se necesitan inversiones en tecnología para garantizar la calidad y la trazabilidad.

**Azúcar orgánico.** Para competir en los mercados internacionales, los exportadores paraguayos de azúcar convencional y orgánica han implementado múltiples certificaciones como la Certificación del Sistema de Seguridad Alimentaria 22000, gestionada localmente a través de la empresa certificadora SGS Paraguay y reconocida por la Iniciativa Global de Seguridad Alimentaria.

El mercado del azúcar orgánico está creciendo y presenta oportunidades únicas, pero también desafíos en términos de certificaciones. En particular, para el mercado de Estados Unidos, Paraguay tiene una cuota anual establecida por el Departamento de Agricultura de los EEUU (USDA) de un mínimo de 1.117.195 toneladas métricas. El Certificado de Elegibilidad de Cuota es emitido por el USDA a través de agentes privados reconocidos, con tarifas que varían ampliamente entre los agentes. El USDA ofrece un programa de costos compartidos de certificación orgánica que permite que las operaciones elegibles reembolsen hasta el 75 por ciento de los costos de certificación. La condición para etiquetar el producto como “orgánico” y utilizar el certificador USDA o sello orgánico es el mantenimiento de las tierras libres de sustancias prohibidas durante los tres años anteriores a la certificación. El productor también necesita (a) registrarse con todas las entidades gubernamentales requeridas por el gobierno paraguayo, y algunos registros y certificados de exportación toman 45 días; (b) cumplir con la polarización del 99,5 por ciento en todas las toneladas embarcadas; y (c) presentar el Certificado de Elegibilidad de Cuota al momento de la exportación. Para el mercado taiwanés, Paraguay ha negociado una cuota de 60.000 toneladas de azúcar orgánica libre de aranceles, equivalente a unos US\$36 millones dependiendo del precio de mercado. Sin embargo, las certificaciones necesarias en el mercado taiwanés siguen siendo costosas y los procedimientos ralentizan los envíos.

Otro desafío clave del sector es la homologación de normas y estándares de calidad requeridos entre países para reducir costos y evitar la duplicidad de certificaciones. Para lograrlo, además de los esfuerzos diplomáticos, será necesario un fortalecimiento de los estándares de calidad de Paraguay.

**Chía.** Tras las mejoras en la calidad y seguridad de la chía producida en Paraguay, los importadores han reducido los controles para la presencia de aflatoxinas. Por ejemplo, Japón dejará de inspeccionar todos los cargamentos de chía de Paraguay y sólo aplicará controles al 30 por ciento de ellos, lo que facilitará enormemente el comercio.

Las certificaciones varían según el tipo de chía (convencional u orgánica) y el mercado. En el caso de la chía convencional, se utiliza frecuentemente la certificación “British Retail Consortium”, con costos que oscilan entre US\$5.300 y US\$7.500 por año. Es relativamente completo, lo que permite la certificación de otros estándares, como el Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control. Las empresas consultoras locales permiten que estas certificaciones se realicen simultáneamente. Para la chía orgánica, las certificaciones dependen del mercado, por ejemplo, el Programa Orgánico Nacional, el Estándar Agrícola Japonés Orgánico y el programa Kosher se utilizan para Estados Unidos, Japón e Israel, respectivamente.

Fuente: Elaboración de los autores.

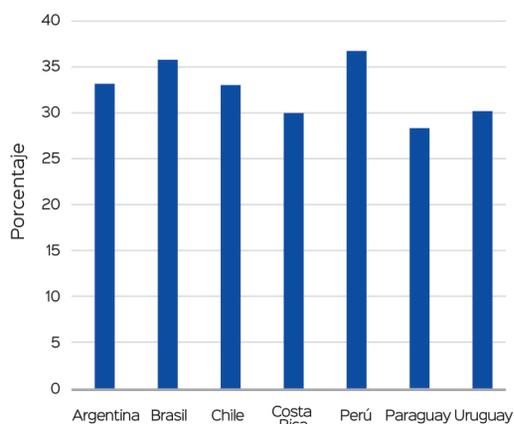
## 2.5 Supervivencia de exportadores

**En general, la supervivencia de las relaciones de exportación es baja en Paraguay ya que menos de la mitad de los nuevos exportadores continúan exportando más allá de su primer año.** En el período 2009–2012, Paraguay mostró las tasas más bajas de supervivencia de las relaciones de exportación entre sus pares regionales, tendencia que se mantuvo en el período 2014–2017 (figuras 2.23–2.24). Sólo Uruguay mostró tasas de supervivencia igualmente bajas durante el segundo período. Para Paraguay, menos de la mitad de las empresas exportadoras tienden a sobrevivir como exportadoras después de su primer año, y menos del 30 por ciento sobrevive después de cinco años (tabla 2.5). Las tasas de supervivencia de las empresas no agroindustriales parecen aún más bajas (menos del 25 por ciento a mediano plazo), lo que suscita preocupación en el

contexto de la diversificación de productos (tabla 2.6)<sup>19</sup>. Los programas de apoyo a la exportación dirigidos por años de actividad exportadora pueden pasar por alto un buen número de nuevos exportadores potenciales.

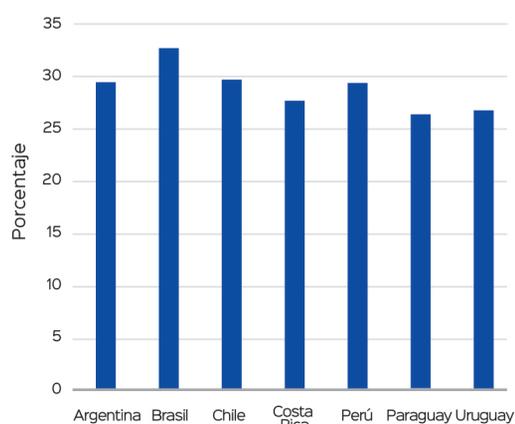
**La fortaleza de las exportaciones en el inicio puede indicar un éxito potencial en los mercados extranjeros.** Las empresas que ingresaron a los mercados extranjeros con bajas ventas de exportación tenían muchas menos probabilidades de sobrevivir después de dos años que aquellas con mayores ventas de exportación. En particular, las nuevas empresas exportadoras en los quintiles más bajo y más alto de las ventas de exportación tenían en promedio una tasa de supervivencia del 25 y el 75 por ciento después de dos años, respectivamente. La tendencia fue similar tanto para las empresas agroindustriales como para las no agroindustriales.

**Figura 2.23: Supervivencia de tres años de relaciones de exportación de Paraguay y pares (2009-2012)**



Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial a partir de datos de Comtrade.

**Figura 2.24: Supervivencia de tres años de relaciones de exportación de Paraguay y pares (2014-17)**



Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial a partir de datos de Comtrade.

**Tabla 2.5: Entrada y supervivencia de exportadores en Paraguay, todas las empresas (2013–20)**

	Año de entrada							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2013	304							
2014	140	256						
2015	110	123	258					
2016	92	93	136	271				
2017	81	73	103	124	229			
2018	63	73	86	97	112	234		
2019	61	63	83	90	93	107	232	
2020	50	52	73	84	74	77	109	229

Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial basadas en datos de exportación a nivel de empresa de la Dirección Nacional de Aduanas.

**Tabla 2.6: Entrada y supervivencia de exportadores manufactureros (excluidos los agronegocios) en Paraguay, (2013–20)**

	Año de entrada							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2013	271							
2014	119	219						
2015	90	97	223					
2016	81	81	110	214				
2017	67	56	77	89	196			
2018	52	54	61	67	89	204		
2019	55	53	60	60	73	90	185	
2020	42	37	51	57	53	64	72	192

Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial basadas en el nivel de empresa datos de exportación de la Dirección Nacional de Aduanas.



The background of the page is a white canvas with a complex pattern of thin, light blue lines. These lines are curved and flow from the top and bottom edges towards the center, creating a sense of movement and depth. The lines are more densely packed in the center and become sparser towards the edges.

### **3. SUPERAR LAS NUMEROSAS BARRERAS COMERCIALES**

# 3. SUPERAR LAS NUMEROSAS BARRERAS COMERCIALES

**A pesar de las aspiraciones de Paraguay de diversificar sus exportaciones, los exportadores continúan enfrentando barreras comerciales que pueden resultar en un sesgo “anti exportador”<sup>20</sup>.** Como país sin salida al mar, Paraguay enfrenta costos comerciales adicionales. De ahí la importancia de fortalecer su infraestructura de conectividad y establecer una política comercial sólida y un marco de facilitación que compense estos obstáculos adicionales y respalde la integración mundial y regional del país y sus perspectivas de diversificación de exportaciones más allá de un número limitado de productos agrícolas primarios<sup>21</sup>. Junto con la política comercial, la facilitación del comercio es un motor fundamental para la internacionalización de las empresas. Los países donde los insumos pueden importarse y exportarse rápidamente se han convertido en lugares atractivos para la inversión extranjera directa (IED) en busca de eficiencia. La internalización de las pequeñas y medianas empresas (PYME) también se ve influida por los costos comerciales, que pueden tener un efecto desproporcionadamente grande en sus operaciones, teniendo en cuenta su volumen y valor exportados relativamente bajos<sup>22</sup>. La evidencia sugiere que cada día perdido (en los procesos comerciales) equivale a aplicar una tasa arancelaria ad valorem del 2,5 por ciento sobre el valor de la mercancía. Además, los contratos con los compradores pueden romperse si los insumos críticos no se reciben a tiempo, dañando especialmente la reputación de los nuevos exportadores.

**Reducir los costos innecesarios relacionados con el comercio es fundamental para mejorar la participación de las PYME en los mercados de exportación y aumentar la baja supervivencia exportadora de los nuevos exportadores paraguayos.** Sin embargo, el actual régimen arancelario, las medidas no arancelarias, los retrasos en la devolución del impuesto al valor agregado a los exportadores y otras debilidades en los procesos de facilitación del comercio imponen costos a los comerciantes que disminuyen su competitividad. Este capítulo examina cómo las políticas comerciales y las medidas de facilitación del comercio de Paraguay están afectando la competitividad de sus exportaciones y ofrece recomendaciones prácticas para fortalecer las políticas.

## 3.1 Altos aranceles y costosas medidas no arancelarias

**Desde su incorporación al Mercosur, la política comercial de Paraguay ha estado determinada en gran medida por políticas comunes adoptadas a nivel regional<sup>23</sup>.** Paraguay mantiene

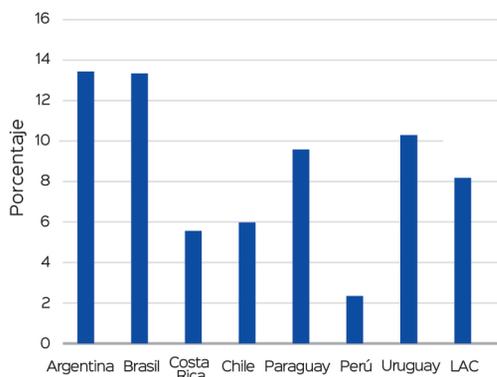
un arancel externo común (AEC) para las importaciones desde fuera del Mercosur que es relativamente alto en comparación con el arancel promedio de América Latina y el Caribe. El promedio simple de AEC es de alrededor del 14 por ciento, pero a los países miembros se les ha otorgado un número limitado de excepciones nacionales, así como excepciones relacionadas con bienes de capital y bienes de información y tecnología. Teniendo en cuenta estas excepciones, el arancel promedio simple de Paraguay fue de 9,6 por ciento en 2019, inferior a las tasas de Argentina, Brasil y Uruguay en 13,4, 13,3 y 10,3 por ciento, respectivamente<sup>24</sup>. Sin embargo, la tasa de Paraguay sigue siendo superior al promedio de América Latina y el Caribe y países pares fuera del Mercosur (figura 3.1). Por ejemplo, Chile y Perú (miembros de la Alianza del Pacífico junto con México y Colombia) mantienen aranceles de importación mucho más bajos en 6 por ciento y 2,4 por ciento, respectivamente, en tanto el arancel promedio simple para la Alianza del Pacífico en 5,3 por ciento es casi la mitad de la tasa de Paraguay.

**Además, las tasas arancelarias en Paraguay son de dos dígitos para muchos sectores de la economía.** El arancel promedio de la nación más favorecida (NMF) es de dos dígitos en 7 de los 16 amplios sectores de la lista arancelaria, con las tasas promedio más altas en los sectores de calzado, textiles y prendas de vestir en más del 17 por ciento (tabla 3.1). Además, la proporción de productos con aranceles de dos dígitos en estos sectores es igual o superior al 83 por ciento. El sector alimentario también enfrenta altos aranceles en un promedio cercano al 15 por ciento. La protección promedio es generalmente más alta para los bienes de consumo (14 por ciento) en comparación con los productos intermedios (9,4 por ciento), aunque ciertos sectores con aranceles relativamente altos, como los textiles, tienen una participación significativa de productos intermedios.<sup>25</sup>

**Las negociaciones para revisar el AEC están en marcha entre los miembros del Mercosur.** Según las informaciones, las propuestas de los países difieren en el posible alcance de esta liberalización. Una reducción promedio en el AEC de alrededor del 50 por ciento acercaría la tarifa promedio a la de sus pares regionales y generaría menos presión sobre las desviaciones del régimen tarifario común. Mientras tanto, pares regionales como Costa Rica, Chile y Perú han mantenido tarifas más bajas e incluso las han reducido unilateralmente en la última década, como en el caso de Perú.

**Además de los aranceles, una serie de medidas no arancelarias (MNA) se suman a los costos comerciales en Paraguay.** Según los datos de la

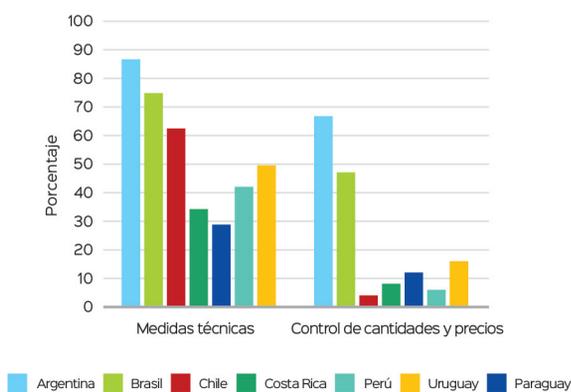
**Figura 3.1: Arancel NMF promedio en Paraguay y países pares (2019)**



Fuente: OMC/ITC/UNCTAD, Perfiles arancelarios en el mundo, 2021.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, cerca del 30 por ciento de las categorías de productos (al nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado) están sujetas a normas técnicas para las importaciones (ya sean medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) o medidas de obstáculos técnicos al comercio (OTC). Éste es el índice de frecuencia más bajo en comparación con sus pares (figura 3.2). Lo más probable es que esto refleje que algunas medidas técnicas posiblemente se utilicen en exceso en Argentina y Brasil, y el hecho de que la prevalencia de estas normas técnicas tiende a aumentar con el nivel de ingresos del país, lo que refleja sistemas regulatorios más elaborados en niveles de ingresos más altos. Si bien los reglamentos técnicos pueden afectar los flujos comerciales, su intención declarada suele ser la protección del medio ambiente o del consumidor. Sin embargo, MNA tales como controles de cantidad y precio podrían interferir con el comercio más directamente. Estos tipos de MNA suelen ser más comunes en los países en desarrollo. En términos de este tipo de MNA, Paraguay muestra un índice de frecuencia por debajo de otros países del Mercosur, de alrededor del 12 por ciento de los productos, pero por encima de economías más abiertas de la región como Chile, Costa Rica y Perú (figura 3.2). Además, este tipo de medidas ha ido en aumento durante la última década en Paraguay.

**Figura 3.2: Porcentaje de productos sujetos a MNA por tipo de MNA y país (2018)**



Fuente: Estimaciones del personal basadas en datos de TRAINS-NTM.

**Tabla 3.1: Arancel NMF promedio en Paraguay por sector (2019)**

Sector	Arancel % producto promedio	% producto con t>10%
01-05, Productos animales	9.2	6.7
06-15, Productos vegetales	8.5	4.5
16-24, Productos alimenticios	14.9	86.0
25-26, Minerales	3.5	0.0
27, Combustibles	0.3	2.3
28-38, Productos químicos	6.7	25.7
39-40, Plástico, caucho	11.2	56.5
41-43, Cueros y pieles	11.9	34.8
44-49, Madera, prod. de papel	9.2	46.9
50-63, Textiles y artículos	17.2	91.7
64-67, Calzados, sombreros	17.7	83.0
68-71, Piedra, cerámica, vidrio	9.9	36.7
72-83, Metales comunes	11.6	65.4
84-85, Maquinaria, equip. eléct.	3.9	12.5
86-89, Vehículos y transporte	6.9	28.7
90-99, Varios	11.6	54.9

Fuente: Estimaciones del personal a partir de datos de TRAINS.

**Los comerciantes de Paraguay expresaron su preocupación por las MNA relacionadas con los controles de cantidad y precio, incluidos los requisitos para las licencias de importación no automáticas y otros cargos para arancelarios.**

Durante la última década, Paraguay ha incrementado el uso de licencias previas a la importación, con serias deficiencias en su administración, generando barreras adicionales al comercio (cuadro 3.1). Tres ministerios y al menos cinco organismos públicos tenían 26 requisitos para licencias previas a la importación (17 automáticas y 9 no automáticas) para ciertos productos en 2011, y los requisitos aumentaron a 38 (incluyendo 22 automáticas, 8 no automáticas, 3 de ambas y 5 sin información disponible) para 2017 (apéndice A). Muchas de las licencias no automáticas emitidas por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) suelen recaer en productos protegidos por medidas arancelarias. Las licencias comerciales tienden a ser específicas para cada transacción comercial y requieren una nueva licencia cada vez que la empresa importa. Muchas licencias previas a la importación no se emiten automáticamente, incluso para operadores frecuentes con buenos antecedentes, lo que provoca demoras y exige más inspecciones documentales de las que podrían ser necesarias. En algunos casos, el trámite para obtener una licencia previa a la importación en el MIC demora alrededor de 10 días, pero puede demorar hasta un mes para productos que requieren un certificado de salud, sanitario o de otro tipo<sup>26</sup>. Una vez emitida, la licencia es válida por 30 días. El MIC también maneja diferentes regulaciones en cuanto a la emisión de “visas de servicios” y “certificados de origen”. Muchas de las instituciones que requieren licencias previas a la importación no cuentan con procedimientos completamente automatizados, lo que contribuye a las demoras y disminuye la transparencia de los procesos.

### Cuadro 3.1: Proceso para obtener una licencia previa a la importación

Durante la última década, los requisitos de licencias previas a la importación se han vuelto más frecuentes en Paraguay, pasando de 26 en 2011 a 38 en 2017. Por lo general, éstos se administran de manera que constituyen una restricción al comercio. Una empresa puede solicitar una licencia comercial sólo después de cumplir con todos los requisitos establecidos en los decretos pertinentes (por ejemplo, un registro en el ministerio u organismo correspondiente) y pagar las tarifas correspondientes, y el proceso de importación o exportación sólo puede comenzar después de que la licencia haya sido aprobada (ver figura a continuación). Las licencias son generalmente específicas para una transacción y se necesita una nueva cada vez que la empresa importa. La mayoría de los registros de importación conexos (entre otros las 19 licencias previas de importación a cargo del MIC y una a cargo de la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI), y algunas a cargo del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA) requieren una renovación anual. Otros permiten un período más largo. El Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) exige dos licencias de importación de alimentos y de productos alimenticios no comercializables, una con registro anual y otra con tres años. El Ministerio de Agricultura (MAG) exige licencia para importar productos agrícolas, con una duración de registro de cinco años, y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal (SENAVE) solicita licencias para tres tipos de productos con registros de cinco años. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social solicita licencias para cuatro productos con un registro de cinco años. SENACSA solicita licencias para cinco productos con registros que duran 1, 5 y 10 años (apéndice A).

En unos pocos casos, existe una superposición con las licencias previas a la importación requeridas por diferentes instituciones para el mismo producto, para lograr objetivos de política pública similares (como productos alimenticios no comercializables de INAN y MAG, y productos de higiene, aseo y belleza además de productos sanitarios para el hogar del MIC y SEAM). Sin embargo, las licencias de importación multipropósito no están disponibles. Muchas licencias previas a la importación no se otorgan automáticamente, incluso cuando los operadores han mostrado un historial positivo. En su mayor parte, las inspecciones se enfocan en empresas que importan regularmente, de las cuales se pueden cobrar tarifas, sin tener en cuenta sus registros históricos de cumplimiento, en lugar de seleccionar a productores de alto riesgo.

La complejidad y los retrasos causados por los procedimientos de concesión de licencias son costosos para el sector privado. En promedio, las empresas de Paraguay tardaron 24 días en obtener una licencia de importación en 2017, en comparación con 19 días en promedio en América Latina y el Caribe y países de ingresos medianos altos (Encuestas de Empresas del Banco Mundial). La automatización insuficiente de los procesos contribuye a los retrasos. Las licencias son legalmente válidas por 30 días con una posible extensión en ciertos casos.

Proceso para obtener una licencia previa a la importación



Fuente: Elaboración de los autores.

**Las medidas paraarancelarias incluyen recargos por expedición de licencias y derechos relacionados con certificados consulares, sin umbral de minimis, lo que puede afectar la diversificación de las exportaciones.** Se requieren estos recargos y tarifas comerciales para cada operación comercial independientemente del valor importado y para cada documento relacionado con la operación comercial, que puede incluir la factura, el conocimiento de embarque, la lista de empaque y el certificado de origen<sup>27</sup>. El proceso también puede ser muy engoroso en países sin servicios consulares. Los productos importados desde Argentina deben cumplir con un trámite adicional para obtener el certificado del consulado. Los requisitos del consulado fueron censurados por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) (Artículo VIII 4.a), y la mayoría de los países los han cesado. Paraguay, sin embargo, sólo los ha eliminado como parte del Tratado de Libre Comercio (TLC) Unión Europea-Mercosur y del Acuerdo Automotor Paraguay-Brasil de 2020. Su eliminación más amplia ha resultado difícil porque las

tarifas recaudadas representan alrededor del 50 por ciento del presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, el tiempo que dedican los exportadores a tramitar el procedimiento se carga a los importadores paraguayos y, en última instancia, a los consumidores, productores y exportadores; estos recargos suelen ser más altos que la tarifa de certificación en sí<sup>28</sup>. No existen disposiciones de minimis disponibles, de modo que todos estos costos adicionales del comercio se acumulan y son una carga desproporcionada para los comerciantes relativamente pequeños en busca de nuevas oportunidades de exportación.

**Además, varias instituciones públicas cobran tarifas ad valorem en lugar de tarifas fijas proporcionales al costo del servicio prestado, imponiendo costos similares a una tarifa de importación adicional.** Estas tarifas van desde el 0,5 por ciento por cada transacción de importación despachada por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) hasta el 2,5 por ciento por cada servicio

prestado por la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC). Otras agencias que solicitan tarifas ad valorem incluyen la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI) y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal (SENAVE). Las tarifas ad valorem no cumplen con los compromisos de Paraguay ante la Organización Mundial de Comercio (OMC)<sup>29</sup>. Dichas tarifas equivalen a un impuesto o a un arancel adicional de importación, dificultando la competitividad de Paraguay en los mercados internacionales.

**Las estimaciones sugieren que las MNA en Paraguay pueden aumentar los costos comerciales en el equivalente a un arancel adicional promedio de al menos 4 por ciento en términos ad valorem.** Según las estimaciones de la brecha de precios, las MNA elevan el costo comercial promedio de los bienes importados en Paraguay en un 4 por ciento (Reis et al. 2018). Los costos son particularmente altos para ciertos bienes. Las estimaciones de Arenas (2021) encuentran que las medidas sanitarias y fitosanitarias y los requisitos técnicos resultan en promedio en tasas equivalentes ad valorem de 42, 40 y 26 por ciento para animales, vegetales y alimentos, respectivamente; otros productos también enfrentan tasas equivalentes ad valorem prohibitivas, superiores al 100 por ciento, incluidos productos químicos, madera, textiles y prendas de vestir y equipos de transporte. Junto con los altos aranceles vigentes, las MNA pueden hacer que el costo total del comercio se acerque al 15 por ciento. Las conversaciones con el sector privado estiman que el costo adicional de las medidas no arancelarias por sí solas es más alto y llega al 15 por ciento<sup>30</sup>.

**A través del Equipo Económico Nacional (EEN), varios ministerios y organismos públicos están trabajando para eliminar o reducir las tarifas impuestas al comercio, pero los desafíos persisten.** Tanto el sector público como el privado reconocen que es necesario simplificar las tarifas y los cargos, ya que deterioran la competitividad del país. El Ministerio de Hacienda (MH) y el EEN (junto con otras entidades públicas relevantes) se han comprometido a reducir los cargos comerciales como parte del Plan de Recuperación Económica<sup>31</sup>. Por ejemplo, la propuesta de reforma al Código Aduanero a ser presentada al Congreso reemplazaría la tasa ad valorem por valoración en aduana con una solución de costo fijo. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) también expresó su intención de reducir las tarifas consulares para el comercio con origen en el Mercosur y la Unión Europea en el marco del TLC, y armonizar las tarifas cobradas por pagos digitales y presenciales.

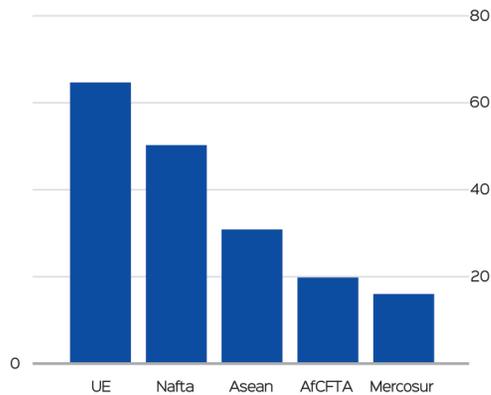
**Iniciativas recientes para reducir los cargos por carga de flete destacan la necesidad de**

**abordar la sostenibilidad financiera de las instituciones públicas cuando se reducen las tarifas ineficientes relacionadas con el comercio.** Los presupuestos de varios ministerios y organismos de control fronterizo dependen en gran medida de la facturación de los servicios para los trámites comerciales. Tras la promulgación de la Ley N° 6589/2020, la DINAC sustituyó la tasa ad valorem del 2,5 por ciento para el procesamiento de carga de flete importado con una tarifa fija equivalente al costo del servicio, que rebajó el cobro aplicado entre un 30 y un 50 por ciento<sup>32</sup>. Esta reforma redujo sustancialmente el flujo de ingresos de la DINAC y de la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), también amparados por la Ley N° 6589/2020, lo que llevó a la emisión del Decreto N° 4020/2020, que revirtió parcialmente el recorte original de tarifas, a pesar de las quejas de los importadores.

### 3.2 Apertura de mercados a través de tratados de libre comercio

**Contrariamente a las tendencias mundiales, Paraguay no ha aumentado su participación en acuerdos comerciales preferenciales en las últimas décadas, lo que refleja en parte su membresía al Mercosur.** Paraguay enfrenta limitaciones para negociar acuerdos comerciales bilaterales por sí solo y debe buscar el consenso y la coordinación con todos los miembros del Mercosur<sup>33</sup>. En general, los miembros del Mercosur han tendido a abstenerse de negociar “acuerdos comerciales profundos” con economías desarrolladas. En contraste, otros pares regionales, como los países de la Alianza del Pacífico, han logrado avances significativos para integrarse con el resto del mundo y con las economías desarrolladas<sup>34</sup>. Además, el comercio intra-Mercosur es bajo y está afectado por una serie de fricciones comerciales internas. Las barreras no arancelarias en el Mercosur son prevalentes y restrictivas, especialmente en Brasil y Argentina, y muchas de estas medidas afectan el comercio de Paraguay con sus países vecinos. La participación del comercio dentro del Mercosur es baja según los estándares globales. Solo el 16 por ciento de las exportaciones del Mercosur están destinadas a otros países del Mercosur, significativamente por debajo del 64 por ciento de las exportaciones de los países de la UE a otros miembros del bloque, así como las cifras correspondientes al bloque Estados Unidos-México-Canadá (antes NAFTA) y el de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) (figura 3.3). También está por debajo del 19,9 por ciento de las exportaciones africanas destinadas a otras naciones africanas en el marco del reciente TLC continental africano.

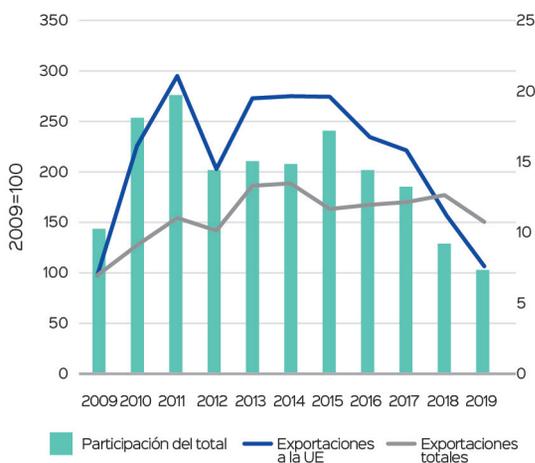
**Figura 3.3: Comercio intra-bloque como proporción del comercio total**



Fuente: Capital Economics y Fondo Monetario Internacional.

Sin embargo, el reciente TLC entre la Unión Europea y el Mercosur podría cambiar las reglas del juego para Paraguay al abrir el acceso al mercado y, lo que es muy importante, mejorar el entorno de las políticas públicas e institucionales<sup>35</sup>. Las exportaciones a la Unión Europea han disminuido sustancialmente en los últimos años como porcentaje de las exportaciones totales (del 17 por ciento en 2015 a alrededor del 7 por ciento en 2019) debido a varios factores (figura 3.4). Si bien no hay barreras arancelarias, las exportaciones de soja se reorientaron hacia Asia y Argentina, posiblemente de forma transitoria<sup>36</sup>; Paraguay perdió preferencias unilaterales en el mercado de la UE bajo el esquema de sistema generalizado de preferencias a fines de 2018<sup>37</sup>; y más firmas se integraron al programa de “maquila” dentro del Mercosur. Aunque las exportaciones de soja han disminuido, la carne

**Figura 3.4: Exportaciones paraguayas a la UE y el mundo (2009-19)**



Fuente: Estimaciones del personal a partir de datos de Comtrade.

**Tabla 3.2: Composición de las exportaciones a la UE por sector, porcentaje del total (2009, 2014 y 2019)**

	2009	2014	2019
01-05, Productos animales	3.7	0.6	6.9
06-15, Productos vegetales	64.6	49.6	36.6
16-24, Productos alimenticios	19.4	36.5	43.7
25-26, Minerales	0.0	0.0	0.0
27, Combustible	0.0	0.0	0.0
28-38, Productos químicos	0.8	0.5	1.5
39-40, Plástico, caucho	0.1	0.0	0.0
41-43, Cueros y pieles	2.9	8.5	4.8
44-49, Madera, prod. de papel	6.7	1.9	3.9
50-63, Textiles y artículos	0.2	0.1	0.1
64-67, Calzados, sombreros	0.0	0.0	0.5
68-71, Piedra, cerámica, vidrio	0.0	1.0	0.2
72-83, Metales comunes	0.1	0.2	1.1
84-85, Maquinaria, equip. eléct.	0.1	0.1	0.3
86-89, Vehículos y transporte	1.4	0.9	0.1
90-99, Varios	0.2	0.1	0.3

Fuente: Estimaciones del personal a partir de datos de Comtrade.

vacuna, el arroz, el azúcar, los jugos, los químicos y el calzado son algunos de los productos que se han expandido (tabla 3.2).

**El sector privado acoge con agrado el acuerdo y lo percibe como una oportunidad para restablecer definitivamente las preferencias perdidas por Paraguay en el mercado de la UE y mejorar el marco institucional.**

El acuerdo es el primer TLC “profundo” alcanzado por Mercosur. Además de cubrir los aranceles, el acuerdo cubre otras áreas de acceso al mercado, incluyendo las barreras técnicas al comercio, las regulaciones sobre servicios, la contratación pública y la propiedad intelectual. Las disposiciones del TLC no solo favorecerán la integración internacional, sino que también implicarán una mejora del entorno de política pública dentro del Mercosur y Paraguay. El acuerdo eliminará muchos aranceles bilaterales al entrar en vigor y la mayoría de los aranceles restantes gradualmente con el tiempo. Otras disposiciones sobre acceso al mercado requerirán la eliminación de licencias de importación y recargos innecesarios al comercio. Además, el acuerdo establece compromisos para identificar, prevenir y eliminar OTC innecesarios y mejorar la cooperación en aspectos relacionados con los OTC. El Cuadro 3.2 destaca las MNA que se verán afectadas por el TLC, así como las áreas en las que Paraguay puede fortalecer y hacer más transparentes los procedimientos sobre las MNA.

### Cuadro 3.2: MNA en Paraguay afectadas por el TLC UE-Mercosur

Paraguay necesita fortalecer el marco regulatorio e institucional relacionado con el diseño e implementación de reglamentos técnicos, requisitos MSF y licencias no automáticas, para evitar un impacto adverso en el comercio y garantizar el cumplimiento de las disposiciones del TLC de la UE.

**Eliminación de la tasa consular:** El período de 10 años de eliminación de tasas consulares previsto en el acuerdo será suficiente para que Paraguay garantice su cumplimiento. El país podría acelerar la eliminación de estas tarifas que son onerosas para el comercio. Esto tendrá un impacto en el presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores y se necesitarán recursos alternativos del presupuesto central.

**Licencias no automáticas:** Como se señaló anteriormente, Paraguay necesita un marco regulatorio que establezca procedimientos uniformes y transparentes para solicitar y tramitar estos permisos de importación.

**Reglamentos técnicos:** El país no cuenta con procedimientos generales para la elaboración, emisión e implementación de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad. Al cerrar esta brecha, Paraguay podría garantizar que todos los organismos públicos encargados de producir e implementar reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad apliquen buenas prácticas regulatorias y cumplan con los requisitos del acuerdo comercial.

**Certificación:** Paraguay sigue una tendencia regional, al igual que sus socios del Mercosur, según la cual la certificación la realizan entidades autorizadas y generalmente designadas por el Estado (es decir, certificación por terceros). Mercosur se mostró reacio a aceptar la introducción de un compromiso obligatorio para adoptar un modelo de auto certificación en el TLC (es decir, una declaración de conformidad del proveedor). No obstante, Paraguay podría considerar la introducción progresiva de este enfoque. En cualquier caso, Paraguay debe asegurarse de que sus entidades certificadoras cumplan con las disposiciones del acuerdo (como garantizar la independencia de las entidades certificadoras de los fabricantes, importadores y distribuidores).

**Etiquetado:** Paraguay carece de una regulación general en materia de etiquetado y podría introducir un sistema que cumpla con el acuerdo desde el principio.

**Requisitos sanitarios y fitosanitarios:** Paraguay carece de normas generales que rijan cómo se establecen los requisitos sanitarios y fitosanitarios y cómo se emiten las certificaciones. Mientras que el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Animal (SENACSA) y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal (SENAVE) son responsables de la vigilancia sanitaria y fitosanitaria, el marco legal guarda silencio sobre los procedimientos y requisitos generales que deben seguir al diseñar, elaborar e implementar las medidas sanitarias y fitosanitarias y procedimientos de certificación.

**Pre-listado:** Paraguay es uno de los miembros del Mercosur que aún no ha implementado un sistema de pre-listado con la Unión Europea, por lo que deberá tomar las medidas institucionales y legales necesarias para implementarlo. Esta reforma será de gran interés para los exportadores agrícolas y, en especial, pecuarios del Paraguay, ya que su implantación agilizará en gran medida los procesos.

**Transparencia:** Paraguay tendrá que establecer la infraestructura institucional necesaria para implementar sus compromisos sobre notificación y otros mecanismos de transparencia relacionados con las medidas OTC y MSF. Por ejemplo, el capítulo MSF prevé un sistema de consulta de "vía rápida" para atender posibles solicitudes sobre medidas que la Unión Europea considere incompatibles con el acuerdo comercial.

*Fuente:* Elaboración de los autores.

**La implementación del acuerdo Unión Europea-Mercosur tendría un efecto positivo en el comercio general, el producto interno bruto (PIB) y el bienestar.** Los efectos económicos de la implementación del TLC Unión Europea-Mercosur en Paraguay se estimaron utilizando un modelo de Equilibrio General Computable (CGE) con énfasis en los efectos sectoriales y de toda la economía. El Apéndice B presenta las principales características del modelo. El análisis incorpora los compromisos de acceso a mercados de las partes, tal como se contempla en las ofertas tarifarias vigentes del acuerdo, así como una reducción de las medidas no arancelarias en bienes y servicios. El escenario del TLC se compara con una línea de base de largo plazo hasta 2040, dado el largo período de transición para algunos sectores críticos (otorgado sólo después de 15 años). Los resultados del modelo muestran un aumento del 1 por ciento del PIB para 2040 en relación con una proyección de referencia sin el acuerdo (figura 3.5). El bienestar general mejoraría con un

ingreso real un 1,5 por ciento más alto que la línea de base, lo que refleja un mayor poder adquisitivo de los consumidores. Las exportaciones e importaciones totales aumentarían 0,5 y 1 por ciento en términos reales, respectivamente, en comparación con la proyección de referencia. Se espera que el Mecanismo de Ajuste Fronterizo de Carbono de la UE (CBAM) previsto tenga un efecto muy pequeño en las exportaciones paraguayas porque estaría dirigido a exportaciones de uso intensivo de energía y electricidad de fuentes no renovables y cubriría solo las emisiones directas (Alcance 1) como se ilustra en el cuadro 3.3<sup>38</sup>. Sin embargo, es probable que los alcances de las emisiones y la cobertura sectorial varíen en el futuro. Más allá de las consideraciones del CBAM, los consumidores de la UE son cada vez más exigentes debido a la conciencia sobre la salud y el cambio climático. El rápido crecimiento de los mercados orgánicos y sostenibles sugiere que los productos básicos verdes pueden brindar oportunidades de mercado más atractivas<sup>39</sup>.

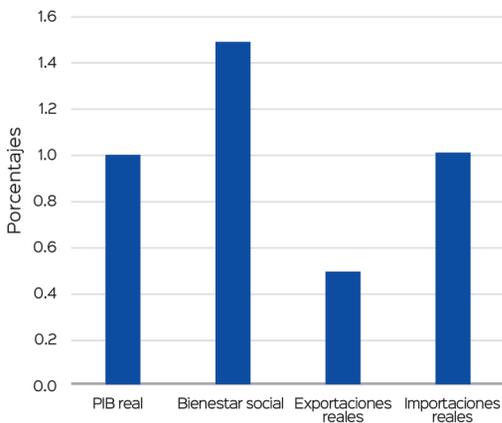
### Cuadro 3.3: Impacto potencial del mecanismo CBAM de la UE en Paraguay

El CBAM de la UE es parte de un paquete más amplio de medidas desarrolladas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión Europea en al menos un 55 por ciento para 2030, en comparación con los niveles de 1990 (Comisión Europea 2021). Está previsto que se imponga como un cargo de acuerdo con los precios del carbono del RCDE UE sobre las importaciones de todos los países no pertenecientes a la UE con la excepción de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. El CBAM se aplicaría a las industrias de uso intensivo de energía (aluminio, hierro, acero, cemento y fertilizantes) y electricidad, cubriendo sólo las emisiones directas (Alcance 1). Tanto los alcances de las emisiones como la cobertura sectorial podrían ampliarse con el tiempo. El cargo se estimaría en función del contenido de carbono del socio comercial de la Unión Europea (fuente del producto importado). El CBAM está destinado a implementarse en 2026 luego de un período de transición de tres años. A partir de 2026, los derechos de emisión gratuitos del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE para los sectores cubiertos por el CBAM se reducirán gradualmente a "0" para 2035. Dentro del Alcance 1 propuesto, se espera que el impacto en las exportaciones paraguayas a la Unión Europea sea muy pequeño.

**Sibien la economía se expandiría en su conjunto, los efectos variarían según los sectores, y la fabricación no alimentaria experimentaría el mayor crecimiento en términos de valor.** La producción general de alimentos y agricultura se mantendría aproximadamente al mismo nivel que en la proyección de referencia (figura 3.6). La producción de azúcar, trigo, arroz, lácteos, carne bovina y otras carnes (como aves y cerdos) aumentaría, pero alimentos y bebidas y semillas oleaginosas mostrarían una leve disminución (figura 3.7). La manufactura no alimenticia registraría el mayor aumento en valor, especialmente la manufactura ligera, que incluye productos como prendas de vestir, productos de cuero y productos de madera y papel. La producción de productos químicos, caucho y plástico, autopartes y otras manufacturas también aumentaría bajo el acuerdo. La expansión de la fabricación no alimentaria es el resultado de una mayor integración con las cadenas de suministro regionales, ya que el acuerdo ayudaría a dismantelar muchas de las barreras comerciales existentes dentro del Mercosur. Los recursos naturales y la energía registrarían la mayor expansión en términos porcentuales, pero desde una base muy pequeña (figura 3.6).

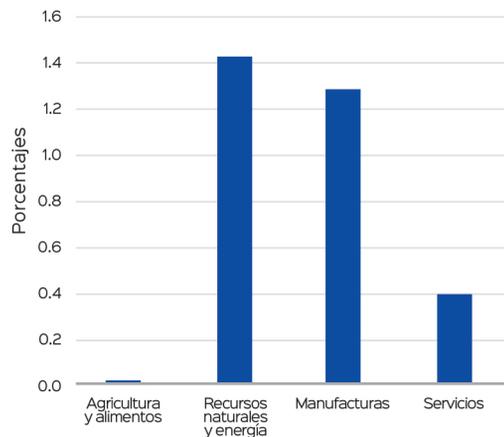
**Los efectos comerciales bilaterales del acuerdo Unión Europea-Mercosur serían significativos; esto último resultaría de una reducción sustancial de las medidas no arancelarias entre los miembros del Mercosur.** Para 2040, las exportaciones de Paraguay a la Unión Europea y al resto del Mercosur crecerían alrededor de un 27 por ciento. Las exportaciones de Paraguay al resto del Mercosur se expandirían en un 5 por ciento, una cantidad que sería mayor en valor absoluto que la expansión a la Unión Europea dadas las considerables exportaciones de Paraguay al Mercosur, principalmente Brasil (figura 3.8). La expansión del comercio dentro del Mercosur refleja el impacto positivo de la reducción de las barreras no arancelarias entre los miembros del Mercosur como resultado de los compromisos negociados en el marco del acuerdo. Véase el cuadro 3.2 anterior para un resumen de los principales cambios a las medidas no arancelarias bajo el acuerdo. La expansión del comercio con la Unión Europea y Mercosur se compensaría en parte por un menor comercio con el resto del mundo. Las exportaciones totales de Paraguay aun así aumentarían.

**Figura 3.5: Efectos en toda la economía del TLC UE-Mercosur en Paraguay (2040)**



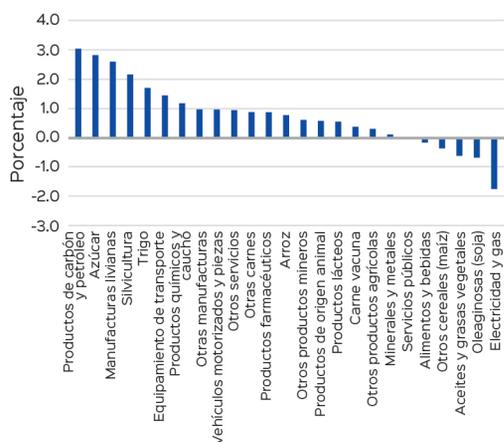
Fuente: Estimaciones del personal utilizando el modelo de CGE.

**Figura 3.6: Efectos sobre la producción del TLC UE-Mercosur en Paraguay por sectores amplios (2040)**



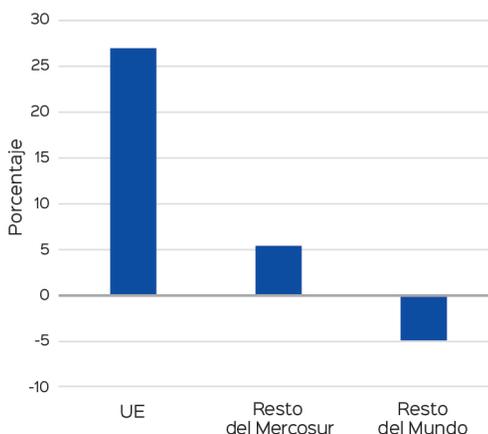
Fuente: Estimaciones del personal utilizando el modelo de CGE.

**Figura 3.7: Efectos sobre la producción del TLC UE-Mercosur en Paraguay por sectores (2040)**



Fuente: Estimaciones del personal utilizando el modelo de CGE.

**Figura 3.8: Efectos del TLC UE-Mercosur en las exportaciones paraguayas por región (2040)**



Fuente: Estimaciones del personal utilizando el modelo de CGE.

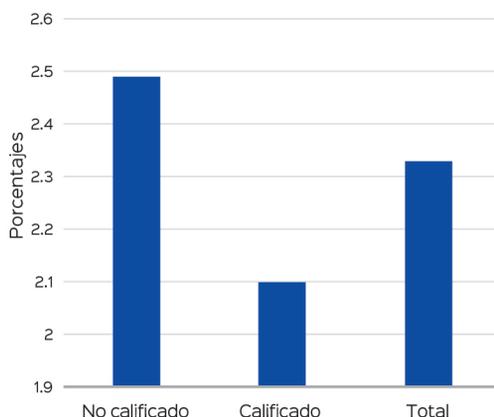
**Los efectos comerciales y en la producción positivos del acuerdo beneficiarían los salarios de la mano de obra calificada y no calificada en Paraguay.** El TLC Unión Europea-Mercosur incrementaría los salarios en el país en alrededor de 2,3 por ciento (figura 3.9). El aumento es ligeramente mayor para los trabajadores no calificados (2,5 por ciento) versus los trabajadores calificados (2,1 por ciento).

### 3.3 Otras medidas de facilitación del comercio necesarias

**Los indicadores de desempeño internacional sobre la facilitación del comercio muestran las mejoras de Paraguay en los últimos años, pero también destacan áreas que requieren avances sustanciales.** Entre 2017 y 2019, el indicador del Acuerdo de Facilitación

del Comercio (AFC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) del país mejoró especialmente en las áreas de resoluciones anticipadas, procedimientos de apelación, simplificación y armonización de documentos<sup>40</sup>, automatización de procesos<sup>41</sup> y cooperación transfronteriza entre organismos. A pesar de los avances, persisten brechas importantes en relación con sus pares en el uso de sistemas de gestión de riesgos y la transición de controles basados en transacciones a auditorías, simplificación y digitalización de procedimientos, suministro de información a los comerciantes y el uso extensivo de tarifas impuestas sobre licencias y otras autorizaciones para el comercio, como se señaló anteriormente (figura 3.10). Se necesita un Comité Nacional de Facilitación del Comercio más fuerte para estimular la implementación de reformas clave de facilitación del comercio.

**Figura 3.9: Efectos del TLC UE-Mercosur sobre los salarios en Paraguay (2040)**



Fuente: Estimaciones del personal del marco CGE.

**Figura 3.10: Paraguay va a la zaga de sus pares regionales en la gestión integrada de riesgos, la automatización y el acceso a la información, el diálogo público-privado y las tarifas y cargos**



Fuente: Indicador OCDE AFC, 2019.

### 3.3.1 Simplificación y digitalización de los procesos comerciales

La implementación de las dos ventanillas únicas de importación y exportación ha facilitado los procesos a los comerciantes, pero es necesario hacerlas más efectivas. Bajo la Ventanilla Única de Importación (VUI), administrada por la DNA, la mayoría de los trámites se pueden realizar electrónicamente; mientras que la Ventanilla Única de Exportaciones (VUE), administrada por el MIC, aún presenta rezagos en algunos trámites y pagos<sup>42</sup>. Los principales logros de las ventanillas únicas incluyen (a) la emisión electrónica de permisos y licencias de importación por parte de la DNA, (b) el uso de la firma electrónica para la mayoría de los procesos e instituciones (pero no todos), (c) el uso de pagos electrónicos para varios procedimientos, y (d) el soporte de la VUI al sistema de gestión de riesgos de la DNA. Se espera que la VUI sea completamente electrónica. Existe cierto grado de interoperabilidad entre las dos ventanillas, pero muchos procesos aún no están armonizados, lo que genera duplicidades y el uso simultáneo de ambas plataformas (como los comerciantes que utilizan el régimen de maquila; Lanfranconi, García y Medina 2019). Las funcionalidades de la VUI podrían fortalecerse aún más para permitir la inspección conjunta única de mercancías. Además, algunos ministerios (como el MAG) y la mayoría de los municipios (excepto Asunción) aún no están conectados a la VUE y/o la VUI. Esto implica que los trámites relacionados con las pruebas sanitarias para la importación de alimentos deben tramitarse personalmente en el municipio al que se destina la carga. Si bien las ventanillas únicas tienen procesos automatizados entre los comerciantes y el sector público, varios organismos públicos no han automatizado sus propios procedimientos internos, lo que continúa generando demoras, especialmente

para los procesos que requieren la intervención de varias agencias (como las licencias).

Los esfuerzos paralelos para automatizar la gestión de garantías para las empresas que operan en el régimen aduanero de maquila traerán ganancias significativas para las empresas que participan en cadenas de valor globales y regionales. La reciente prueba piloto de automatización del proceso de despacho aduanero de importaciones para algunas empresas en régimen de maquila ha acortado el tiempo de despacho de 72 horas a 30 minutos. Actualmente esta iniciativa se está extendiendo a todas las empresas bajo el régimen de maquila. Además, la automatización de los procesos de exportación de las empresas maquiladoras en curso permitirá la cancelación automática de las garantías impuestas a la admisión temporal de mercancías, aumentando el capital de trabajo de las empresas maquiladoras. Estas soluciones se extenderán al sector automotriz y eventualmente a otros regímenes aduaneros que suspenden los impuestos de importación para su procesamiento y reexportación.

**La DNA prevé una digitalización completa de sus procesos, lo que requerirá enmiendas al Código Aduanero, así como la capacitación de los funcionarios y la comunidad comercial.** El Código Aduanero actual (Ley N° 2422/2004) no permite la automatización de varios procesos, como la certificación de firmas electrónicas por la DNA. Actualmente, solo terceros (tres empresas privadas) pueden certificar firmas electrónicas (con un token)<sup>44</sup>. Acceder al servicio de firma electrónica es costoso para las empresas, lo que induce a las PYME a utilizar firmas en papel, y para la DNA, que necesita comprar tokens para sus funcionarios de aduanas. Más allá

de las consideraciones de costos, los funcionarios de aduanas continúan utilizando documentos en papel en transacciones específicas, por ejemplo, para transacciones de importación a través del canal verde. Esta situación no permite que la DNA y la comunidad comercial se beneficien plenamente de las inversiones en automatización.

### **3.3.2 Necesidad de mayor coordinación entre los organismos fronterizos y una gestión basada en riesgos**

**En los últimos años, la DNA ha realizado mejoras en la gestión de riesgos, pero las prácticas pueden fortalecerse y expandirse a otros organismos.** El programa Operador Económico Autorizado (OEA), iniciado por la DNA en 2018, tiene como objetivo aumentar la seguridad del comercio internacional, al tiempo que mejora la facilitación del comercio<sup>45</sup>. El programa cuenta actualmente con 6 empresas certificadas, otras 5 están en proceso y 14 tienen previsto presentar su solicitud próximamente. El MIC se incorporó en 2020 agilizando la emisión de licencias a empresas certificadas, y se está negociando la incorporación de organismos dependientes del Ministerio de Salud (como DINAVISIA). Sin embargo, en conjunto, el proceso de despacho aduanero de Paraguay no está lo suficientemente basado en la gestión de riesgos. En 2019, más del 40 por ciento de las mercancías importadas fueron objeto de inspecciones físicas o documentales por parte de la DNA, 10 veces más que en Brasil, lo que provocó importantes retrasos. Además, los otros organismos de control fronterizo tienden a realizar inspecciones de documentos en casi todas las transacciones, mientras que las inspecciones físicas son muy limitadas debido a la falta de equipos. Esto contrasta con las prácticas en Brasil y Colombia, donde los organismos sanitarios y fitosanitarios han introducido enfoques basados en el riesgo para la gestión del control fronterizo. Si bien es un paso positivo, los procedimientos de gestión de riesgos de la DNA aún son limitados en su alcance y cubren sólo los riesgos fiscales debido a la falta de intercambio de información con otros organismos que no tienen sistemas adecuadamente automatizados. Sin embargo, Kee y Nicita (2016) revelan que los importadores tienden a declarar incorrectamente los códigos de producto o el país de origen para eludir las engorrosas MNA, lo que sugiere que la contabilidad de dicha información también podría tener implicaciones fiscales.

**Una mayor coordinación entre los organismos de control fronterizo mejoraría la gestión de**

**riesgos.** La multiplicidad de licencias de importación y la duplicación de controles para el mismo producto con objetivos de política pública similares conducen a una superposición de responsabilidades. Por ejemplo, INAN y SENACSA inspeccionan productos cárnicos por razones similares; SENAVE e INAN evalúan riesgos relacionados con granos (soja, chíca, sésamo, etc.) y ciertas hierbas; y el INAN y el Ministerio de Salud evalúan los riesgos relacionados con los medicamentos fitoterapéuticos. Además de las superposiciones, los organismos no coordinan la implementación simultánea de una inspección, lo que provoca demoras a los comerciantes y aumenta los costos operativos de los organismos públicos.

**El Código Aduanero actual no respalda un sistema de cumplimiento sólido, y también se necesitan reformas para proporcionar la base legal para las medidas modernas de facilitación del comercio.** El código actual hace que la aplicación de sanciones sea lenta y engorrosa. Las sanciones son bajas en relación con la infracción, lo que, junto con los desafíos de la corrupción, hace que el sistema de sanciones sea en gran medida ineficaz. El gobierno ha preparado una propuesta para reformar el Código Aduanero. Las reformas clave incluyen la aplicación de sanciones proporcionales a la infracción<sup>46</sup>, mejoras en los procesos de disputas aduaneras para disuadir el incumplimiento, una gestión de riesgos fortalecida y una mayor previsibilidad para los comerciantes<sup>47</sup>. Otras reformas alinearían el código con la operación del comercio electrónico (mensajería) y cadenas de valor mundiales modernas. Lo último es especialmente relevante para las empresas maquiladoras, que importan para exportar y se benefician de suspensiones arancelarias en la admisión temporal de insumos pero necesitan presentar garantías para la suspensión tributaria. La reforma extendería la dispensa de las garantías a las empresas privadas, reconocería el concepto de operador económico autorizado y facilitaría las declaraciones anticipadas, reduciendo retrasos en los puestos fronterizos con Argentina y Brasil. La eliminación del uso obligatorio de los agentes aduaneros, de conformidad con el AFC de la OMC, permitiría a las empresas con operaciones frecuentes internalizar el servicio logístico y promover una mayor profesionalización en el sector sin una desaparición de la profesión.

### **3.3.3 Insuficiente disponibilidad de información sobre el comercio**

**A pesar de los avances recientes, Paraguay puede fortalecer la disponibilidad de información para el público externo en línea con los**

### Cuadro 3.4: Disponibilidad de información en Paraguay en relación al AFC de la OMC

Paraguay podría mejorar su desempeño en las siguientes áreas relacionadas con las disposiciones del AFC de la OMC sobre disponibilidad de información:

- Puntualidad de respuesta en los canales de consulta: la carta de servicios de la administración no indica un tiempo de respuesta estándar para los distintos medios de consulta, teniendo en cuenta la naturaleza o complejidad de la consulta.
- Algunos, pero no todos, formularios de aduanas están disponibles en línea.
- No hay intervalo entre la publicación de leyes/reglamentos relacionados con el comercio nuevos o enmendados y su entrada en vigor, o el tiempo medio es inferior a 20 días.
- Los procedimientos para apelaciones; las sanciones por incumplimiento de trámites de importación y exportación; y las decisiones judiciales sobre cuestiones aduaneras tendrían que publicarse.

*Fuente:* Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE.

#### compromisos del AFC de la OMC y las buenas prácticas mundiales.

El acceso a las disposiciones relacionadas con el comercio puede facilitar enormemente el comercio. En el contexto del AFC de la OMC, Paraguay se ha comprometido a publicar una amplia gama de información aduanera específica, entre otras cosas, sobre tasas e impuestos, formularios y documentos, reglas para la clasificación y valoración de mercancías, reglas de origen, procedimientos de tránsito y sanciones y reglas de apelación. Si bien se han logrado avances, existen brechas respecto a los compromisos del AFC de la OMC (cuadro 3.4). Además, se han creado múltiples portales de información sobre comercio, pero muchos de estos no están actualizados ni vinculados entre sí. Los reglamentos y procedimientos comerciales son desarrollados por cada ministerio u organismo sin suficiente coordinación. Una compilación de estos procedimientos sería de gran utilidad para la comunidad comercial. La DNA ha adoptado la buena práctica de publicar propuestas de nuevas regulaciones antes de su aprobación e implementación. Esta práctica podría fortalecerse notificando a la comunidad comercial sobre la disponibilidad de dicha información. Asimismo, el sitio web de notificación e información de obstáculos técnicos al comercio (SNIN) del MIC en Paraguay y otros países brinda información valiosa y también ofrece la posibilidad de brindar comentarios sobre los reglamentos técnicos en consideración. Se podrían implementar reformas similares en otros organismos de control fronterizo.

#### 3.3.4 Un marco de gobernanza más sólido para las reformas de facilitación del comercio

**El Comité Nacional de Facilitación del Comercio (CNFC) de Paraguay necesitará un mayor apoyo para impulsar reformas críticas de facilitación del comercio.** El CNFC se estableció en 2017 para ayudar a coordinar y supervisar la

implementación de los compromisos de Paraguay en virtud del AFC de la OMC. El CNFC está dirigido por el Ministro-Secretario General y Jefe del Gabinete Civil (o su designado) y de facto por el Viceministro de Relaciones Exteriores. Cuenta con una secretaría técnica integrada por 40 representantes del sector público y privado<sup>48</sup>. El CNFC ha desarrollado una estrategia y un plan de acción con tres grupos de trabajo centrados en la simplificación de los procedimientos comerciales, en la transparencia y la información comercial, y en los procedimientos de prueba de productos agrícolas<sup>49</sup>. En la práctica, la participación de los tomadores de decisiones de alto nivel en el CNFC es limitada, lo que debilita su autoridad y la capacidad de los organismos de control fronterizo para asegurar los recursos financieros y el apoyo político necesarios para implementar reformas de facilitación del comercio críticas pero sensibles.

#### Además de los compromisos de AFC de la OMC, el CNFC tendría que abarcar otros asuntos importantes que afectan la facilitación del comercio en Paraguay.

Las áreas prioritarias serían la racionalización de las MNA y los derechos y cargos impuestos a las transacciones comerciales. A medida que se avance en estas áreas, el CNFC podría involucrarse en la resolución de otros obstáculos relacionados con la logística y la conectividad, para lo cual tiene mandato legal<sup>50</sup>. Se han establecido una serie de comités consultivos público-privados para discutir cuestiones de comercio transfronterizo, pero muchos de ellos trabajan de forma aislada dentro de un área de competencia limitada (como el comité de gobernanza del sector privado y aduanas encabezado por la DNA, el Comité Técnico Nacional sobre Obstáculos Técnicos al Comercio encabezado por el MIC, el Comité Técnico Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias encabezado por el Ministerio de Agricultura, así como el Comité Nacional del Codex Alimentarius encabezado por el Ministerio de Salud)<sup>51</sup>. Actores clave que aún no son miembros y podrían contribuir al CNFC, como invitados en función

de las necesidades, incluyen, entre otros, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Paraguay, la Cámara de Puertos Privados, la Asociación de Agentes de Carga y Operadores Logísticos y los Centros de Despachantes de Aduana.

### 3.4 Recomendaciones de políticas

**Un crecimiento del comercio más rápido, sostenido y diversificado dependerá de la capacidad de las empresas para ingresar con fuerza a los mercados de exportación.** Esto pone de relieve una agenda de política pública que facilite el crecimiento de las empresas nacionales y la atracción de grandes empresas exportadoras a través de la IED. La diversificación tanto de los mercados de exportación como de productos puede lograrse mediante la integración en las cadenas de valor mundiales, que en la actualidad es bastante limitada en el país. Esto también podría generar ganancias dinámicas adicionales en términos de actualización de conocimientos y tecnología. Para ello, se precisan reformas unilaterales y a nivel del Mercosur que estimulen la competitividad comercial del país mediante la reducción de los costos comerciales y las fricciones de información, y el fortalecimiento de las capacidades de los exportadores.

#### Apertura del acceso a través de TLC

**La implementación del TLC Chile-Paraguay y el TLC entre la Unión Europea y Mercosur aseguraría el acceso a mercados.** Esto último no sólo proporcionaría un acceso más sólido a un gran mercado, sino que también conllevaría importantes mejoras de las políticas comerciales e institucionales dentro del Mercosur. Una reducción del AEC del Mercosur más cerca de los niveles regionales también apoyaría una mayor integración comercial.

#### Racionalización de las MNA y las tarifas cobradas a los comerciantes

**La reducción de las MNA y la mejora de su administración serán fundamentales para reducir los costos comerciales.** Muchas medidas no arancelarias persiguen objetivos legítimos de política pública, como la protección del medio ambiente o del consumidor, pero deficiencias en su diseño y administración han generado costos sustanciales para el sector privado, convirtiéndose en

una restricción a las exportaciones. Las MNA nuevas y existentes, comenzando con las licencias previas a la importación, podrían estar sujetas a evaluaciones de impacto regulatorio ex ante para facilitar una mejor comprensión de sus beneficios y costos. Como lo ilustran las experiencias internacionales (como la de Colombia), las evaluaciones de impacto regulatorio ayudarían a reducir la emisión de MNA innecesarias, incluyendo las licencias previas a la importación, y fortalecerían el diseño de aquellas con un sólido fundamento de política pública, como la protección ambiental o del consumidor (cuadro 3.5). La implementación obligatoria de evaluaciones de impacto regulatorio implicaría cambios en el marco legal. La revisión de las medidas no arancelarias podría basarse en los principios del GATT y la OCDE, y se beneficiaría de consultas con partes interesadas (p. ej., como México), donde todas las partes interesadas, incluyendo la sociedad civil, las empresas y las organizaciones del sector público, contribuyen a través del ciclo de evaluación del impacto regulatorio (Cadot y Malouche 2012; OCDE 2017)<sup>52</sup>. Cuando las MNA se han implementado con un objetivo proteccionista, las consultas ayudarían a movilizar el apoyo de los sectores que podrían beneficiarse de la reforma (por ejemplo, en los segmentos *downstream* de la cadena de valor), y la asistencia a través de programas de mejora de la productividad podría extenderse a los afectados por la reforma.

**Además, se podría agilizar la administración de aquellas MNA con un objetivo de política pública.** La revisión podría identificar licencias a emitirse automáticamente. Por ejemplo, los esfuerzos actuales para emitir licencias automáticas para operadores frecuentes con buenos antecedentes de cumplimiento (como el programa OEA) podrían ampliarse agregando otros organismos de control fronterizo y otorgando licencias previas a la importación para operadores certificados, en lugar de por transacción. La automatización de los procesos para la emisión de licencias también aceleraría las aprobaciones y las haría más transparentes, y el marco regulatorio podría establecer plazos para la aprobación de éstas. Los registros para las licencias de importación podrían fusionarse en una sola base de datos (por ejemplo, conectando más agencias públicas a la VUI), en lugar de establecer registros en varios organismos y duplicar los procesos para los comerciantes. Además, se podrían emitir licencias multipropósito en los casos en que diferentes instituciones requieran licencias para el mismo producto para lograr objetivos de política pública similares (como licencias para productos de higiene, tocador y belleza, y productos sanitarios para el hogar que son requeridos tanto por el MIC como por la SEAM).

### Cuadro 3.5: Prácticas internacionales para simplificar y mejorar la calidad y pertinencia de las MNA

#### Configuración institucional de Indonesia para simplificar las nuevas MNA

En 2011, el Ministerio de Comercio de Indonesia emitió un decreto estableciendo un equipo para revisar, formular y monitorear políticas sobre MNA. El equipo de políticas de MNA realizaría el análisis de impacto regulatorio de las MNA propuestas y una revisión de su cumplimiento con las obligaciones internacionales de Indonesia, por ejemplo, aquellas bajo la OMC, y monitorearía y evaluaría las medidas ya implementadas. El análisis de impacto regulatorio incluiría encuestas y amplias consultas con partes interesadas públicas y privadas. Sin embargo, el equipo tuvo algunos desafíos para implementar algunas reformas que abarcaban el mandato del Ministerio de Comercio, como las medidas sanitarias y fitosanitarias introducidas por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura.

#### Mejoras de México a las normas de etiquetado de alimentos y consulta de partes interesadas como parte de RIA

En 2008, México cambió la norma que exige el etiquetado del contenido nutricional y la información al consumidor para la mayoría de los alimentos envasados. Anteriormente, las importaciones solían estar sujetas a procedimientos discrecionales de evaluación de la conformidad en la frontera. El cambio de 2008 fue posible gracias a una reforma legal a la Ley Federal de Normas y Metrología de 1997, que requería una revisión de cinco años, una cláusula de caducidad automática de las normas técnicas y una armonización con las normas internacionales. Tras la segunda revisión de cinco años en 2008, quedó claro que el estándar de etiquetado de alimentos era obsoleto y no se ajustaba a los estándares internacionales. La reforma fue muy oportuna ya que el Gobierno de México estaba implementando una importante campaña de salud pública contra la obesidad, donde se hizo imperativo que las normas de etiquetado proporcionaran información de salud relevante. Otros países están siguiendo enfoques similares. Brasil, por ejemplo, también ha introducido evaluaciones de impacto regulatorio en los estándares de etiquetado de alimentos y está destacando la importancia de una información nutricional confiable.

La Comisión Federal para la Mejora Regulatoria (COFEMER) de México lanzó consultas como parte del proceso RIA en 2000. Cuando las agencias públicas preparan una propuesta regulatoria y un RIA adjunto, realizan consultas con las partes interesadas a su discreción y resumen los resultados de la consulta en el borrador del RIA. Luego, el RIA se presenta formalmente a la COFEMER y se publica automáticamente en el sistema en línea de la COFEMER para su consulta. Los comentarios recibidos de las partes interesadas sobre el borrador del RIA se publican junto con los comentarios de la COFEMER. La COFEMER está obligada a considerar todos los comentarios recibidos durante el proceso de consulta para su opinión oficial sobre el RIA. El organismo patrocinador deberá dar respuesta a cada comentario recibido durante la consulta, ya sea directamente en el sitio web de la COFEMER o en un documento publicado en el sitio web. Si el comentario requiere una modificación del proyecto de reglamento o del RIA, la agencia patrocinadora envía una versión actualizada en una etapa posterior, indicando que los cambios fueron el resultado de consultas públicas. Según la COFEMER, la fortaleza del proceso de consulta incluye: (i) aportes sobre más alternativas “listas para usar” para resolver problemas de política y (ii) mejor información para el análisis y responsabilidad compartida entre los reguladores y las partes interesadas (lo que aumenta la legitimidad de el trabajo de los reguladores).

#### Mejoras a las políticas regulatorias de Colombia

En 2014, Colombia actualizó su política de formulación regulatoria para adherirse a las mejores prácticas regulatorias de la OCDE, con un enfoque en RIA ex-ante. En 2015, las evaluaciones de impacto regulatorio (RIA) ex-ante se hicieron obligatorias para todos los reglamentos técnicos, y en 2018 se lanzó una plataforma en línea de consulta pública para promover la estandarización y una mayor transparencia. En 2020, una reforma estableció un enfoque de todo el gobierno para la formulación y revisión de los reglamentos técnicos, que incluye: (a) un proceso de planificación regulatoria anunciado con anticipación, (b) RIA ex ante basados en evidencia junto con consultas públicas y (c) evaluaciones de impacto ex-post periódicas para evaluar el logro y la pertinencia de los resultados. Con esta reforma, Colombia adoptó las mejores prácticas a lo largo del ciclo regulatorio, introduciendo más previsibilidad, transparencia y evidencia.

Fuente: Cadot y Malouche 2012; OCDE 2012 y 2016; y elaboración de los autores.

#### La participación transparente de las partes interesadas será fundamental para el éxito del proceso de simplificación de las MNA.

Basándose en los principios de la OCDE sobre consultas en la política regulatoria (OCDE, 2017), las autoridades deben consultar con todas las partes significativamente afectadas y potencialmente interesadas, ya sean nacionales o extranjeras, en la etapa más temprana posible al desarrollar o revisar las MNA. Al procesar los aportes de las partes interesadas, es necesario equilibrar los diferentes intereses y evitar la ‘captura regulatoria’ por parte de fuertes grupos de presión e intereses especiales. El uso de herramientas en línea para la

consulta de las partes interesadas llega a quienes suelen estar menos representados en el proceso de elaboración de normas y aclara que el objetivo del proceso de consulta es obtener información para el beneficio del público. Esta información, que complementa el asesoramiento de expertos, podría ser especialmente valiosa en la medida en la que ayuda a los responsables de las políticas públicas a comprender el verdadero impacto de las mismas. Para maximizar la calidad de la información recibida, las partes interesadas deben tener acceso fácil a todo el material relevante de los expedientes regulatorios, incluyendo los análisis de respaldo y las razones de las decisiones regulatorias. Por último,

también es necesario que la administración explique cómo se evaluó e incorporó el aporte de las partes interesadas en las decisiones a las que se llegó.

**Un comité interministerial de alto nivel debe examinar la multiplicidad de tarifas cobradas al comercio, incluyendo las tarifas consulares, y desarrollar un plan a mediano plazo para simplificarlas.** La revisión debe considerar la sustitución de tarifas ad valorem con cargos fijos que estén más alineados con el costo real del servicio prestado y explorar el cobro a través de mecanismos centralizados como una VUI ampliada. Los procedimientos sin un valor agregado claro pero que imponen un costo al comercio, como la legalización de documentos comerciales y los derechos consulares relacionados, deben eliminarse gradualmente según lo recomendado por el GATT y la OMC e implementarse en otros países de la región. El plan para simplificar los cargos comerciales deberá examinar las implicaciones presupuestarias para varios organismos públicos y considerar recursos alternativos del presupuesto central.

### **Mejorar la gestión transfronteriza y la información para los comerciantes**

**Un sistema de gestión de fronteras más integrado, respaldado por una mayor automatización, reducirá los requisitos documentales, las demoras impuestas a los comerciantes y las oportunidades de corrupción.** La CNFC podría actualizar el análisis realizado por el sector privado (Lanfranconi et al. 2019) sobre los procesos comerciales que aún se realizan de forma manual y, junto con los organismos miembros, preparar un plan de acción para agilizarlos y digitalizarlos. Una transición efectiva a los procesos digitalizados requerirá una amplia capacitación del personal en varios organismos públicos. Por ejemplo, una mayor capacitación del personal de aduanas los incentivaría a reconocer las firmas electrónicas en los manifiestos.

**La efectividad de las ventanillas únicas de importación y exportación (VUI y VUE) puede mejorarse.** Las prioridades incluyen la plena interoperabilidad de la VUI y VUE; la ampliación de procesos conectados a la ventanilla única para importadores (entre otras cosas, la conexión de municipalidades que realizan trámites relacionados con pruebas sanitarias); y el desarrollo del módulo

para la consolidación de carga en la VUE, que puede reducir los costos de cumplimiento para las PYME. Las ventanillas únicas también pueden ayudar a medir el desempeño de los organismos fronterizos al generar indicadores de tiempo de liberación. Además, la interoperabilidad de estas ventanillas con otras ventanillas únicas del Mercosur facilitará el intercambio de información entre países. En el mediano a largo plazo, Paraguay debe conseguir la integración total de las dos ventanillas únicas.

**De acuerdo con las prácticas globales y regionales, los organismos de control fronterizo deben adoptar un enfoque de gestión basado en el riesgo.** La DNA puede fortalecer sus procesos de auditoría posterior al despacho para disminuir la asignación excesiva de mercancías a través de canales rojos, y se podría coordinar la selección de envíos para inspecciones físicas. Además de intercambiar información y vincular los sistemas con la DNA, los organismos sanitarios y fitosanitarios pueden explorar la delegación de tareas administrativas y de control simple a Aduanas para evitar duplicaciones. Los beneficios del programa de OEA podrían ampliarse incluyendo a otros organismos de control fronterizo además de la DNA (como DINAVIS). La gestión fronteriza colaborativa requerirá apoyo político, desarrollo de capacidades y el financiamiento necesario para los organismos MSF dadas las complejidades de la gestión de riesgos MSF (McLinden et al. 2011). Las reformas propuestas al Código Aduanero por el Gobierno de Paraguay constituirían un paso muy positivo, estableciendo un sistema de cumplimiento más robusto y predecible, y brindando respaldo legal a las medidas clave de facilitación del comercio destacadas anteriormente.

**La información disponible para el sector privado en Paraguay puede mejorarse.** Un número creciente de países está invirtiendo en Portales de Información Comercial que se convierten en el principal centro de información sobre legislación y procedimientos comerciales, y brindan otros servicios como inteligencia comercial y apoyos para facilitar la participación de las PYME en el comercio internacional (Banco Mundial Grupo 2021b)<sup>53</sup>. En Paraguay, se podría realizar una revisión de la información disponible a través de las “ventanillas únicas” y los portales de otras instituciones dedicadas al comercio internacional para informar el trabajo del CNFC. En el mediano plazo, se podría desarrollar una plataforma única que consolide la información comercial.

## *Mejorar la gobernanza de las reformas de facilitación del comercio*

**El CNFC necesita apoyo de alto nivel y un enfoque orientado a resultados para impulsar las reformas de facilitación del comercio.** La participación activa de los formuladores de políticas de alto nivel (al menos a nivel de viceministro) ayudará a priorizar las reformas, facilitará la coordinación entre los organismos, abordará los intereses creados y asegurará los recursos financieros necesarios. Los países con mejor desempeño comercial son los que cuentan con fuertes defensores políticos en sus CNFC y representación relevante (como Malasia, Singapur y Suecia). El CNFC de Paraguay también podría beneficiarse de un enfoque de gestión basado en resultados, donde se aumente la rendición de cuentas y los resultados estén disponibles públicamente. En India, por ejemplo, el CNFC ha desarrollado una herramienta web innovadora y ágil para monitorear la implementación y el cumplimiento del AFC, rastrear el desempeño de todos los ministerios y agencias públicas relevantes y facilitar la colaboración. En Costa Rica, el CNFC comunica los avances en su agenda de desarrollo a través de una página web y utiliza varios instrumentos de seguimiento, entre otros una estrategia de cuatro años, un plan anual e informes sobre actividades prioritarias (Grupo del Banco Mundial 2021b).

**Además de los compromisos de AFC actuales de la OMC, el CNFC de Paraguay podría ampliar su agenda a otros obstáculos comerciales importantes como la simplificación de las MNA y consultar con las partes interesadas no miembros sobre tales obstáculos.** Las cuestiones que se abordan en los comités temáticos fuera del CNFC, como las relacionadas con MSF, OTC o logística, también podrían discutirse en el CNFC, lo que permitiría a los miembros y otras partes interesadas presentar sus opiniones para mejorar el diseño e implementación de las reformas. Un proceso de participación de las partes interesadas inclusivo y transparente, como se discutió anteriormente para la simplificación de las MNA, sería fundamental para el éxito del CNFC.

## *Mejorar las capacidades de la empresa*

**Las reformas de política y facilitación del comercio tendrán un mayor impacto si se complementan con iniciativas para fortalecer las capacidades de exportación, especialmente de los nuevos exportadores.** Artopoulos et al. (2010) encontraron que las empresas que adoptan cambios en su producción y mercadeo (es decir, un "Modelo de Negocios de Exportación") tienen más éxito para ingresar y sobrevivir en los mercados internacionales. Una barrera clave para la exportación no es el conocimiento de la producción sino la capacidad de responder a la demanda de los clientes en los mercados extranjeros. Múltiples agencias en todo el mundo han desarrollado programas para mejorar las capacidades de exportación, aunque su impacto generalmente no se ha medido rigurosamente. Más recientemente, un experimento piloto en Argentina logró cambiar las prácticas de gestión de exportaciones (Iacovone 2020). No se pudo determinar su impacto total en las exportaciones debido a la pandemia de COVID-19, pero la alta correlación entre el índice de prácticas de gestión de exportaciones y el desempeño de las exportaciones sugiere que la probabilidad de comenzar a exportar podría aumentar en un 7 por ciento y el valor de las exportaciones en un 25 por ciento. Los resultados de este programa podrían servir de base para nuevos programas de la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX) para mejorar las capacidades de exportación. Estas iniciativas podrían complementarse con un mayor refuerzo de los estándares de calidad y la infraestructura de calidad. Los programas de acceso a la financiación para exportadores han fijado un umbral mínimo de 5 años. Sería deseable una revisión del impacto de estos programas para modificarlos o desarrollar otros complementarios que apoyen a los jóvenes exportadores, dada la baja tasa de supervivencia de los exportadores.

**Tabla 3.3: Principales recomendaciones normativas sobre política comercial y facilitación del comercio**

Área de Reforma	Acción			Organismo Responsable
	Corto plazo (< de 1 año)	Mediano plazo (2-5 años)	Largo plazo (> de 5 años)	
Reducir las barreras arancelarias		Reducir el AEC del Mercosur a niveles más acordes con los promedios regionales.		Ministerio de Relaciones Exteriores
		Implementar los TLC completados con la Unión Europea y AELC.	Mantener una agenda activa de negociación con otros socios comerciales.	Ministerio de Relaciones Exteriores
MNA, tasas y trámites	Enumerar todas las MNA por código de producto e identificar los procesos para registrar licencias de importación/exportación.	Revisar y simplificar las MNA existentes a través de evaluaciones de impacto regulatorio, comenzando con las licencias de importación, y establecer un proceso de consulta con las partes interesadas.  Integrar todos los procesos de registro de licencias de importación en la VUI y simplificar la administración de licencias de importación.		CNFC, todos los organismos involucrados en el comercio
	Analizar el impacto de las tasas y cargos al comercio, diseñar un plan a mediano plazo para reducir gradualmente estos cargos y, cuando corresponda, identificar recursos del presupuesto general para cubrir las brechas de financiamiento.	Implementar el plan para reducir progresivamente las tasas y cargos impuestos al comercio.	Continuar con la implementación de reformas.	Ministerio de Hacienda, CNFC, organismos involucrados en el comercio
	Identificar los procesos comerciales realizados manualmente.	Mejorar el desempeño de VUI y VUE.	Integrar las dos ventanillas únicas.	CNFC, organismos de control fronterizo, MIC
Gestión integrada de fronteras	Modernizar el Código Aduanero para fortalecer el cumplimiento y la celeridad a los comerciantes.	Diseñar e implementar normas complementarias al Código Aduanero.  Digitalizar los trámites de litigios aduaneros.		DNA
	Desarrollar enfoques modernos basados en el riesgo para la gestión de fronteras.  Incrementar el número de OEA acreditados.	Revisar el marco regulatorio para la inocuidad de los alimentos y la sanidad vegetal y animal e identificar oportunidades de mejora.  Fortalecer la capacidad institucional y la digitalización de los principales organismos de control fronterizo.	Conectar los sistemas de gestión de riesgos entre los principales organismos de control fronterizo.	Organismos de control fronterizo, MIC, CNFC
	Mobilizar apoyo político de alto nivel para el CNFC (a nivel de viceministro).  Avanzar el trabajo de la CNFC sobre la ventanilla única comercial, la gestión de riesgos, los OEA y los estudios de liberación de tiempo.	Establecer un proceso de consulta con las partes interesadas, supervisar la implementación del plan de la CNFC y publicar información relevante.	Continuar mejorando los sistemas de facilitación del comercio.	CNFC, Ministerio de Hacienda, DNA
Promoción de exportaciones	Revisar la calidad de la información disponible a través de las ventanillas únicas y otros portales comerciales.	Promover la colaboración pública y privada para ayudar a armonizar y vincular las bases de datos comerciales.	Desarrollar un portal comercial único.	CNFC, DNA, MIC, MRE, Banco Central del Paraguay
	Mejorar la visibilidad de las actividades de promoción de exportaciones para el sector privado, inc. la inteligencia de mercado.			REDIEX
	Agilizar el reembolso de la retención del IVA en las exportaciones.  Revisar el impacto del acceso a programas de crédito para nuevos exportadores. (El requisito de 5 años de exportaciones es demasiado alto).			MH, DNA
Mejorar las capacidades de la empresa	Diseñar programas de competencias gerenciales para exportadores.	Implementar programas de competencias gerenciales para exportadores.		MIC
		Ampliar el número de laboratorios técnicos acreditados para la evaluación de la conformidad.		MIC, sector privado



The background of the page is a white canvas with a complex pattern of thin, light blue lines. These lines are curved and flow from the top and bottom edges towards the center, creating a sense of movement and depth. The lines are more densely packed in the center and become sparser towards the edges.

## **4. ATRAER IED PARA ESTIMULAR LA DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES**

# 4. ATRAER IED PARA ESTIMULAR LA DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES

La atracción de inversiones es una prioridad en el Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay para 2030, pero la entrada de inversión extranjera directa (IED) ha quedado rezagada con respecto a las de sus pares regionales<sup>54</sup>.

La IED tiene el potencial de traer beneficios significativos a Paraguay, brindando financiamiento y conocimientos muy necesarios y ayudando al país a mejorar su posición en las cadenas de valor regionales y mundiales<sup>55</sup>. La evidencia empírica ha encontrado consistentemente que la inversión extranjera aumenta la productividad de las empresas afiliadas en los países en desarrollo, entre otras cosas, mediante la transferencia de tecnologías de producción y prácticas comerciales sofisticadas (Saurav y Kuo 2020). Estos mecanismos han demostrado ser críticos durante la pandemia de COVID-19. Las empresas multinacionales han brindado apoyo financiero a sus afiliados y les han orientado en sus prácticas gerenciales para facilitar la continuidad del negocio (Saurav et al. 2021). La IED puede generar efectos indirectos en la productividad de otras empresas en la economía receptora, en particular en los proveedores (Havranek e Irsova 2011). La inversión extranjera también puede financiar la expansión de sectores verdes, como la energía renovable, y puede facilitar la transferencia de tecnologías y prácticas de gestión ambientalmente sostenibles a la agricultura, la silvicultura y otros sectores (Saurav y Viney 2020).

La atracción de IED se ha vuelto más desafiante en el contexto de la pandemia

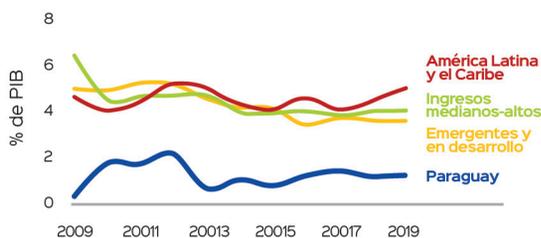
de COVID-19, pero también están surgiendo nuevas oportunidades. De ahí la necesidad de fortalecer la competitividad de las inversiones y proporcionar un marco más sólido para la atracción de IED. Este capítulo examina las tendencias de la IED en Paraguay durante la última década, evalúa las fortalezas y brechas de la política de inversión, el marco regulatorio e institucional del país y provee recomendaciones para mejorarlo con el objetivo de atraer mayor IED y tener mayor impacto en el desarrollo.

## 4.1 Desempeño de la IED de Paraguay

### 4.1.1 Entradas de IED, países de origen y distribución sectorial

Si bien la entrada promedio anual de IED a Paraguay alcanzó el 1,5 por ciento del producto interno bruto (PIB) entre 2010 y 2019, el doble de la tasa observada en la década anterior, este porcentaje es bajo en relación con el promedio de América Latina y el Caribe del 3,7 por ciento del PIB. Las bajas entradas han significado que el stock de IED represente sólo el 19 por ciento del PIB en 2019, en comparación con más del 50 por ciento del PIB para América Latina y el Caribe y los países emergentes y en desarrollo (figuras 4.1 y 4.2).

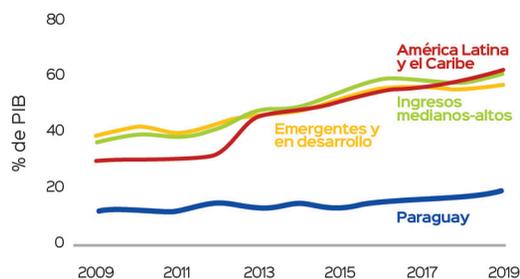
Figura 4.1: Entradas totales de IED: Paraguay vs comparadores (2009–19)



Fuente: UNCTAD.

Nota: Los flujos de IED son netos. IED = Inversión Extranjera Directa.

Figura 4.2: Volumen total de entradas de IED: Paraguay versus grupos comparadores (2009–19)



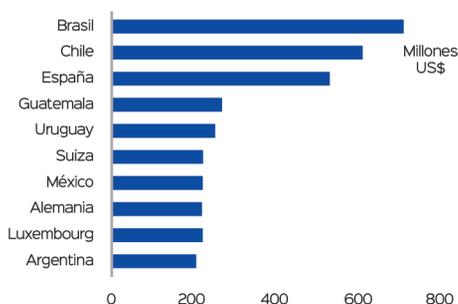
Fuente: UNCTAD.

Nota: Los stocks de IED se presentan a costo histórico. IED = Inversión Extranjera Directa.

**Los principales socios comerciales de Paraguay son también la principal fuente de entradas de IED.** Brasil y Chile tienen el mayor stock de IED en Paraguay, seguidos por España, cada uno con más de US\$500 millones en activos en Paraguay en 2018. En general, el stock de IED en Paraguay es de los menos concentrados del mundo y menor a los países utilizados como comparadores (figuras 4.3–4.4).

**Hubo pocos proyectos *greenfield* en la última década, excepto por un par de grandes proyectos en energías renovables y silvicultura y papel. Se estima que estos proyectos incrementarán sustancialmente las exportaciones en estos sectores para mediados de la década.** La base de datos del Financial Times ha registrado menos de 15 anuncios de proyectos de IED totalmente nuevos en cada uno de los últimos 10 años, y el gasto de capital total anunciado no

**Figura 4.3: Fuentes principales de entrada de stocks de IED en Paraguay (2018)**



Fuente: Base de datos de IED Bilateral del Banco Mundial.  
Nota: IED = Inversión Extranjera Directa

**Figura 4.5: Anuncios de inversión extranjera directa en Paraguay (2010–20)**

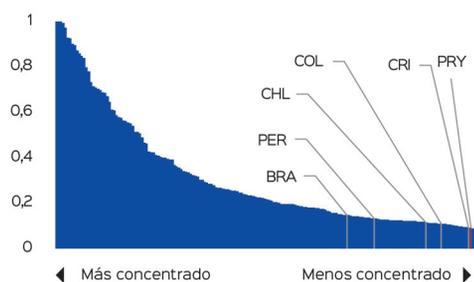


Fuente: Mercados fDi del Financial Times.

Nota: Los datos se basan en la suma de proyectos Greenfield anunciados durante el período de tiempo. Las cifras de Capex son estimaciones y deben tratarse con precaución. La figura 4.6 excluye un proyecto de US\$3.200 millones de 2020 y un proyecto de US\$800 millones de 2019.

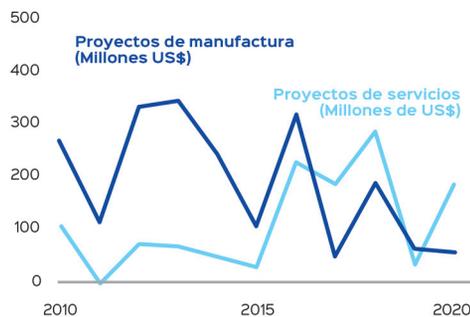
ha superado los 500 millones de dólares estadounidenses en ningún año entre 2010 y 2018 (figura 4.5). Dos grandes proyectos, un complejo de biomasa diésel renovable (US\$800 millones) y un proyecto forestal y de celulosa sostenible (US\$3.200 millones), que se anunciaron en 2019 y 2020, respectivamente, provocaron un aumento de los totales en esos años (figura 4.6)<sup>56</sup>. Excluyendo estos proyectos, no hay evidencia de una tendencia ascendente en la IED manufacturera o de servicios. Ambos proyectos, que eclipsan otros anuncios recientes, aprovecharán los recursos agrícolas y forestales al mismo tiempo que contribuirán a la sostenibilidad y desarrollo económico de Paraguay.

**Figura 4.4: Dependencia de países que son fuente de IED (HHI) (2018)**



Fuente: Base de datos de IED Bilateral del Banco Mundial.  
Nota: Para la figura 4.4, el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) de concentración geográfica se define como la suma de los cuadrados de las entradas de IED desde un país dado. Tomaría el valor de uno en el caso de que toda la IED se origine en un país y se acercaría a cero cuanto más dispersos sean los proyectos de IED entre los países de origen. Los stocks bilaterales negativos se tratan como ceros. IED = Inversión Extranjera Directa. Los países son BRA = Brasil; CHL = Chile; COL = Colombia; CRI = Costa Rica; PER = Perú; PRY = Paraguay.

**Figura 4.6: IED totalmente nueva en Paraguay, manufactura versus servicios (2010–20) (excluye valores atípicos)**

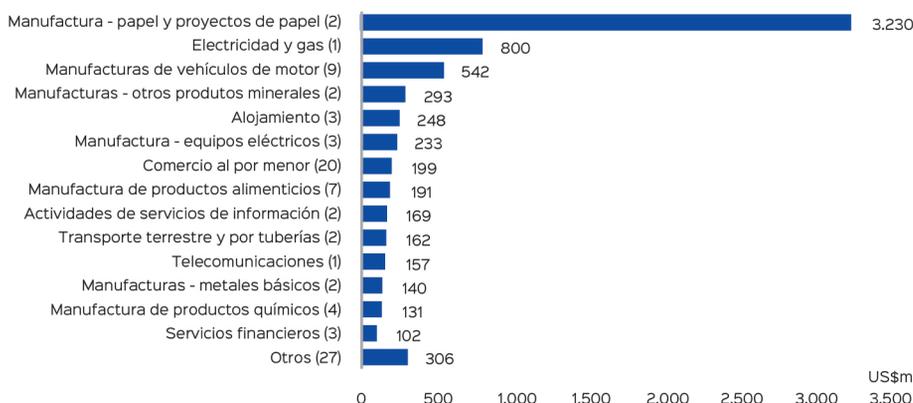


**La Ley de Maquila (1064/97) ha contribuido a la atracción de proyectos manufactureros (principalmente para servir al Mercosur y la región) y se ha traducido en un aumento correspondiente en las exportaciones relacionadas a lo largo del tiempo.** Estas inversiones se han concentrado en el ensamblaje de vehículos y componentes eléctricos, así como en alimentos. Desde 2001, ha habido nueve proyectos nuevos o expansiones en la fabricación de vehículos y componentes electrónicos para vehículos, incluyendo una planta de ensamblaje de camiones de propiedad china por US\$26 millones; tres proyectos de fabricación de cables eléctricos o de comunicaciones por US\$233 millones y siete proyectos en proceso de alimentos y bebidas, por

un total de US\$191 millones (figura 4.7). El aumento de la IED en estos sectores manufactureros desde 2005 ha incrementado las exportaciones relacionadas (figura 4.8)<sup>57</sup>.

**La IED en Paraguay se ha concentrado en inversiones que extraen y transforman la materia prima forestal y las industrias del papel.** El segundo tipo de inversión más importante en el país ha sido la IED en busca de mercados, principalmente en servicios, servicios públicos, logística y comercio minorista. El país ha recibido algunas inversiones en busca de eficiencia, mayormente enfocadas al Mercosur, pero éstas han sido bajas como porcentaje de los flujos totales de IED.

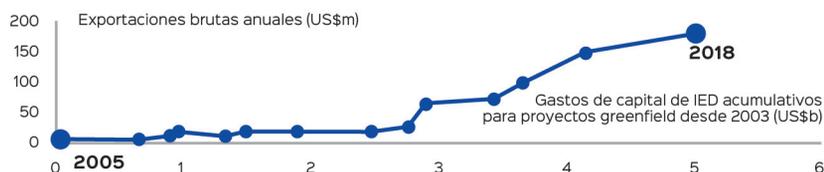
**Figura 4.7: IED totalmente nueva de Paraguay por sector en millones de US\$ (2011–20) (Número de proyectos entre paréntesis)**



Fuente: Mercados fDi del Financial Times.

Nota: Los datos se basan en la suma de proyectos Greenfield anunciados durante el período de tiempo. Las cifras de gastos de capital son estimaciones y deben tratarse con precaución.

**Figura 4.8: IED en proyectos greenfield y exportaciones de maquinaria eléctrica, componentes y vehículos de Paraguay (2005–2018)**



Fuente: Análisis del Banco Mundial de los datos de Financial Times fDi Markets y Atlas of Economic Complexity.

Nota: Las exportaciones brutas son el valor total de las exportaciones para los códigos 85 (maquinaria y equipo eléctrico, repuestos y equipo de telecomunicaciones) y 87 (vehículos distintos del material rodante ferroviario) del Sistema Armonizado. La IED es el gasto de capital acumulado en nuevas instalaciones (proyectos greenfield) anunciado para divisiones de Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) 26 (informática y productos electrónicos), 27 (equipo eléctrico), 28 (maquinaria y equipo), 29 (vehículos de motor) y 30 (otro equipo de transporte).

## 4.1.2 El impacto de la pandemia de COVID-19

**La pandemia de COVID-19 pesó significativamente en las inversiones globales de las empresas multinacionales, y Paraguay también se vio seriamente afectado.** Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las entradas de IED en América Latina y el Caribe ascendieron a US\$105.500 millones, alrededor de US\$56.000 millones menos que en 2019 (UNCTAD 2021). La disminución fue comparable a la de 2009, cuando las entradas se redujeron en un 37,1 por ciento debido a la crisis financiera mundial. Paraguay se vio igualmente afectado y las entradas de IED cayeron un 46 por ciento a US\$120 millones en 2020. El panorama mundial de la IED siguió siendo complejo en 2021. Aunque los flujos mundiales de IED mostraron un repunte importante en la primera mitad de 2021, éstos se mantuvieron entre un 25 y un 30 por ciento por debajo del nivel de 2019. En América Central y del Sur, los flujos de IED llegaron casi a los niveles previos a la pandemia durante los dos primeros trimestres de 2021. La recuperación de la IED dependerá del ritmo de la recuperación económica mundial y de las estrategias de las empresas transnacionales para lograr una mayor resiliencia en sus modelos de negocio y cadenas de suministro globales. En este contexto desafiante, Paraguay necesitará fortalecer su competitividad para atraer IED, incluyendo su política y marco institucional.

## 4.2. Marco de política e institucional para la atracción de IED

**El marco político e institucional de Paraguay para fomentar la IED ha evolucionado sustancialmente en las últimas dos décadas con resultados mixtos.** En primer lugar, en 1991, se promulgó un marco legal relativamente sólido para fomentar la IED. En segundo lugar, se promulgaron múltiples programas de incentivos fiscales a pesar de la baja tasa de tributación del país, y la eficacia de los mismos no se ha medido hasta la fecha. En tercer lugar, en 2015, la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX) pasó a ser responsable de la promoción de inversiones además de sus funciones tradicionales de diversificación de exportaciones. La institución ha enfrentado algunos desafíos en la implementación de su nuevo mandato, entre otras cosas debido a la insuficiencia de recursos y limitaciones en sus capacidades.

## 4.2.1 Un régimen de inversión abierto

**Paraguay tiene un régimen de inversión abierto que fomenta la IED, pero la ley podría mejorarse adoptando buenas prácticas internacionales en beneficio de los inversores y el gobierno.**

Las encuestas globales de empresas multinacionales enfatizan la importancia de la protección legal. Según el Grupo del Banco Mundial (2018), más del 90 por ciento de todos los inversionistas califican varios tipos de protecciones legales como importantes o de importancia crítica, y alrededor del 33 por ciento de todas las entradas mundiales de IED son reinversiones de inversionistas existentes (Grupo del Banco Mundial 2018). La Ley de Inversiones (Ley Nº 11791), que es la principal legislación interna que regula las inversiones en Paraguay, otorga importantes garantías a los inversores en materia de trato nacional, expropiación directa, transferencia de fondos y acceso al arbitraje internacional. Sin embargo, dos décadas después de su aprobación, la ley podría actualizarse para ofrecer mayor claridad sobre los sectores en los que podría no aplicarse, sobre las definiciones clave de inversión e inversionista, y sobre el alcance de algunas de sus garantías (incluyendo la protección contra la discriminación, el tratamiento justo y equitativo, el acceso a procedimientos de arbitraje internacional y libre transferencia de fondos), así como hacer referencia a la expropiación indirecta. Estos cambios harían la ley consistente con los compromisos internacionales asumidos por Paraguay y otorgarían mayor claridad a los inversionistas. Además de brindar mayor transparencia y hacer que el país sea más atractivo para los inversionistas, estos cambios protegerían al estado contra reclamos frívolos de inversionistas que pueden ser costosos de resolver. El cuadro 4.1 proporciona información más detallada sobre las diversas áreas en las que se puede fortalecer el marco legal.

**Otro elemento importante que podría afectar futuras inversiones es el acuerdo UE-Mercosur propuesto.** Este acuerdo no incluye un capítulo específico de inversión, y los inversionistas deberán confiar en los mecanismos de resolución de disputas de estado a estado y en los tratados bilaterales de inversión (TBI) existentes. Como se señaló anteriormente, el acuerdo exige un fuerte compromiso con la transparencia que requiere que los estados miembros publiquen leyes y reglamentos, y que establezcan mecanismos para resolver las consultas de los inversionistas y para poder apelar cuando se considere que una decisión administrativa debe ser corregida.

## Cuadro 4.1: Mejorando la transparencia y garantías del marco legal de inversiones

La Ley de Inversiones podría fortalecerse proporcionando mayor claridad sobre su alcance, los sectores abiertos a la IED y sus garantías.

### ***Transparencia en torno al alcance y los sectores abiertos a la IED***

**Definición calificada de inversión basada en activos.** Paraguay podría adoptar una definición de inversión basada en activos en su Ley de Inversiones. Esta definición de inversión es más amplia y brinda más flexibilidad al gobierno para atraer diferentes tipos de actividades económicas. Dado que la definición no es exhaustiva, los Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) más nuevos califican la definición afirmando que la actividad económica debe tener las “características de una inversión”. La definición a incluir en la Ley de Inversiones también puede tener una lista no exhaustiva de actividades económicas generalmente entendidas como inversiones siguiendo un modelo similar a los TBI vigentes con Italia y Portugal. La legislación interna podría a su vez distinguir mejor la inversión directa de la de cartera y no regular esta última bajo la Ley de Inversiones.

**Definición de inversor.** La Ley de Inversiones de Paraguay podría especificar más la definición de “inversor”. Tal claridad es particularmente relevante para los procedimientos de Solución de Controversias entre Inversionista y Estado (ISDS), para establecer que los inversionistas que tienen doble nacionalidad no puedan llevar quejas contra el Gobierno de Paraguay al arbitraje internacional. El TBI que Paraguay firmó con los Emiratos Árabes Unidos proporciona un buen ejemplo de tal definición.

**Sectores abiertos, cerrados o restringidos a la IED, y el proceso para invertir en esos sectores.** La ley establece de manera muy positiva que toda la IED puede ingresar al país sin autorización previa, pero no provee claridad de que sectores están abiertos o cerrados a la IED. Se podría desarrollar una lista negativa, que es un documento que enumera todos los sectores que están cerrados o restringidos (permitiendo sólo la propiedad extranjera minoritaria y requiriendo autorización especial para inversionistas extranjeros), como un anexo a la Ley de Inversiones para informar a los inversionistas sobre las restricciones.

### ***Garantías de protección bajo el marco de inversión nacional***

**Protección contra la discriminación.** La Ley de Inversiones de Paraguay garantiza el principio de “Protección contra la Discriminación” a nivel nacional, pero la disposición puede ser más específica en línea con las buenas prácticas internacionales. En particular, el Artículo 2 podría señalar que los inversores son tratados por igual “bajo las mismas circunstancias” para proteger al gobierno de reclamos frívolos y posibles procedimientos de arbitraje. Una IIA como la Asociación Económica Integral Regional puede servir de modelo para fortalecer la ley.

**Trato justo y equitativo. La garantía de Trato Justo y Equitativo (TJE) es la garantía más utilizada por los inversores para alegar una violación por parte del estado.** A diferencia del Trato Nacional, el estándar TJE podría violarse incluso si el inversionista extranjero recibió el mismo trato que un inversionista nacional. Una definición clara de esta garantía (estándar mínimo de trato) es fundamental tanto para el gobierno como para los inversores. Paraguay mantiene esta garantía en sus TBI, pero éstos son acuerdos más antiguos sin una definición clara. Se recomienda que el gobierno incluya una definición detallada de la garantía en su Ley de Inversiones.

**Protección contra la expropiación indirecta.** De acuerdo con las buenas prácticas internacionales, una expropiación se considera legal si: (a) sirve a un objetivo público, (b) sigue un proceso no discriminatorio en el que el inversionista tiene derecho a apelar, (c) ofrece una compensación de valor justo de mercado al inversionista y (d) permite que esta compensación sea transferida fuera del país anfitrión. La Constitución de Paraguay y los TBI protegen contra la expropiación ilegal pero no cubren la expropiación indirecta. La Ley de Inversiones podría incluir una referencia a la expropiación indirecta. Una expropiación indirecta es la acumulación de acciones que resultan en una expropiación de facto para el inversionista.

**Libre transferencia de fondos.** Los inversores necesitan una garantía de que podrán transferir sus fondos fuera del país anfitrión, sin demoras indebidas, en una moneda libremente convertible y sin discriminación. La versión actual de la Ley de Inversiones prevé la garantía de la transferencia gratuita de fondos, pero siguiendo las buenas prácticas internacionales, podría establecer que la transferencia se realizará sin demora o de manera no discriminatoria.

## 4.2.2 Marco institucional para la atracción de IED

**El marco institucional para la atracción de IED involucra a múltiples organismos.** El Ministerio de Industria y Comercio (MIC) es la principal institución gubernamental responsable de la política de inversión y diversificación de las exportaciones, y REDIEX<sup>58</sup>, que depende del MIC, es el organismo encargado de la promoción de exportaciones e inversiones. Otros organismos también están involucrados en la implementación del régimen de incentivos fiscales para la IED, identificando y asesorando a potenciales inversionistas, y/o proveyendo licencias bajo regímenes específicos de incentivos fiscales (ver sección 4.2.3). La coordinación entre todos estos organismos podría mejorarse.

**A pesar de que el desempeño de REDIEX sigue mejorando, la institución continúa operando con muy pocos recursos financieros y humanos que limitan su impacto.** A mediados de la década de 2010 se creó una Dirección de Promoción de Inversiones y posteriormente se implementó un nuevo organigrama en 2019, un cambio que ha contribuido a mejorar su desempeño institucional<sup>59</sup>. Sin embargo, los recursos financieros y humanos de REDIEX (cerca de 35 empleados) siguen siendo demasiado limitados dado el alcance de su mandato. Por ejemplo, la Dirección de Atracción de Inversiones tiene dos funcionarios para llevar a cabo todas las funciones relacionadas con la promoción de inversiones, y se necesitarían muchos más (cerca de siete). Incluso después de que estalló la pandemia de COVID-19,

no se ha puesto en marcha un programa de servicios para los inversores establecidos o una iniciativa de retención de inversores. Estas son funciones críticas de una agencia de promoción de inversiones porque las entradas de IED tienden a provenir de inversionistas ya existentes en la mayoría de los países (Heilbron y Aranda-Larrey 2020).

**Además, la institución se beneficiaría de una estrategia que traduzca las políticas gubernamentales para atraer IED en un plan corporativo concreto.** El plan podría esbozar la visión y los objetivos estratégicos de la agencia, identificar los recursos necesarios, proponer cómo enfocarse en sectores y mercados prioritarios y definir indicadores clave de desempeño (KPI) para evaluar el desempeño de la agencia en relación con sus objetivos estratégicos y mandato (figura 4.9). Para lograr un mayor impacto, REDIEX debería priorizar los sectores objetivo considerando sus limitados recursos y otras experiencias internacionales<sup>60</sup>. La investigación internacional ha demostrado que la promoción de inversiones puede ser una herramienta muy rentable para atraer IED cuando se implementa debidamente, con el enfoque estratégico correcto y recursos dedicados. Harding y Javorcik (2011) encontraron que, cuando la promoción de inversiones se enfocaba de manera efectiva, las entradas de IED eran en promedio equivalentes a US\$189 por cada dólar gastado en promoción de inversiones y se creaba un empleo por cada US\$78 gastados en promoción de inversiones. La transformación de otras agencias de inversión brinda lecciones valiosas para REDIEX (cuadro 4.2).

**Figura 4.9: Objetivos de desarrollo nacional en cascada en una política de inversión y una estrategia de promoción**



Fuente: Elaboración de los autores.

## Cuadro 4.2: Agencias de promoción de inversiones con buen desempeño—los Casos de Invest India y Malaysia Investment Development Authority

**Invest India ilustra cómo se puede construir una nueva agencia de promoción de inversiones en solo unos años con una visión sólida y apoyo político.** Invest India se estableció en 2009, pero permaneció inactiva durante años. En 2015, el Gobierno de la India decidió revitalizar Invest India, reconociendo la necesidad de una agencia que atrajera de manera proactiva a empresas extranjeras para el programa “Make in India”. Siguiendo las buenas prácticas internacionales, se llevaron a cabo las siguientes iniciativas:

- **La agencia recibió pleno apoyo de funcionarios gubernamentales de alto nivel**, incluyendo el acceso directo por parte del director ejecutivo a los ministros de línea y la oficina del primer ministro.
- **Se definieron metas de desempeño vinculadas a las metas de desarrollo económico del país.**
- **Se le otorgó un fuerte apoyo financiero**, y se estableció una junta directiva con una representación del sector privado del 51 por ciento.
- **Se le permitió contratar gerentes y personal de alto calibre**, fuera de los procedimientos normales del servicio civil.
- **La agencia adoptó un nuevo modelo operativo** diseñado para ofrecer servicios de alta calidad a los inversores.

**Desde la reestructuración de la agencia en 2015, Invest India se ha convertido en una agencia de promoción de inversiones (IPA) galardonada** que contribuyó a hacer de la India uno de los cinco principales destinos greenfield del mundo en 2018. Entre otros, Invest India recibió el premio mundial de la UNCTAD por mejores prácticas IPA en 2016 y por inversiones en desarrollo sostenible en 2019. A mediados de 2019, Invest India había respondido a más de 193.000 solicitudes comerciales de 126 países, el 92 por ciento de las cuales se respondieron en 72 horas. Invest India generó una cartera de proyectos de US\$138.000 millones, de los cuales se estima que se han ejecutado US\$22.700 millones y que se han creado 135.000 empleos directos.

**En la década de 2010, el Programa Nacional de Transformación Económica de Malasia identificó la IED como fundamental para la transformación económica del país y colocó a la Autoridad de Desarrollo de Inversiones de Malasia (MIDA) en el centro de sus esfuerzos de promoción de inversiones.** Varios factores fueron clave para transformar a MIDA en una agencia de promoción de inversiones altamente dinámica y profesional:

- **Se estableció una junta directiva público-privada**, incluyendo la representación de ministerios clave (como los Ministerios de Trabajo, Medio Ambiente y Aduanas).
- **La agencia se centró en atraer IED en unos pocos sectores competitivos y estableció objetivos claros con metas de desempeño específicas.**
- **La agencia desarrolló una nueva oferta de servicios para inversores.**
- **La agencia atrajo personal altamente calificado con experiencia en el sector público y privado.**

Fuente: [www.investindia.gov.in](http://www.investindia.gov.in), [www.mida.gov.my](http://www.mida.gov.my) y entrevistas con ejecutivos de Invest India y MIDA.

### 4.2.3 Generosos incentivos a la inversión

**Muchos países ofrecen incentivos fiscales costosos para promover la IED, pero la evidencia muestra que otros factores parecen ser más importantes para los inversionistas potenciales, especialmente cuando las tasas tributarias son comparativamente bajas.** La investigación indica que factores como un buen clima de inversión, la estabilidad política, la calidad regulatoria y las oportunidades de mercado son más críticos para las consideraciones iniciales de ubicación de los inversores que las tasas e incentivos tributarios (Andersen, Kett y von Uexkull 2018; Banco Mundial 2018). El efecto de los incentivos fiscales sólo parece volverse positivo a tasas tributarias relativamente altas, por encima del 23 por ciento en promedio (Banco Mundial 2018). Los incentivos fiscales deben concebirse como parte de un marco de política de inversión más

amplio, y su impacto en términos de atracción de IED y sus beneficios deben medirse frente a los costos de los ingresos fiscales no percibidos. Un análisis de costo-beneficio puede ser una herramienta muy útil para informar las políticas de incentivos y la estrategia general de política de inversión de un país.

**A pesar de tener una tasa tributaria comparativamente baja, Paraguay ofrece generosos incentivos fiscales para atraer IED, pero su impacto no ha sido medido (figura 4.10).** En términos generales, la mayoría de estos programas buscan atraer IED (o, a veces, inversiones nacionales) para promover la diversificación de las exportaciones o sustitución de las importaciones. Múltiples políticas y leyes (entre otras, el Régimen Nacional de Inversiones Tributarias, la Ley de Maquila, la Ley de Garantía de Inversiones, la Ley de Zonas Francas y la Política Nacional Automotriz) rigen estos programas, lo que aumenta la complejidad de su gestión y crea

**Figura 4.10: Régimen fiscal en 2020, Paraguay y países utilizados como comparadores**

IMPUESTOS					
Tasa máxima de impuestos corporativos	10%	30%	25%	34%	25%
Tasa máxima de impuestos a la renta personal	10%	35%	36%	28%	13%
Tasa tributaria indirecta común (por ejemplo, IVA)	10%	21%	22%	17%	13%
Total referencial de impuestos y contribuciones sociales (según el Banco Mundial)	35%	106%	42%	65%	84%

Fuente: REDIEX.

algunas superposiciones, especialmente cuando la coordinación entre los organismos responsables de su supervisión e implementación es débil (cuadro 4.3). Además, no existe un análisis de la rentabilidad de estos incentivos o sus posibles implicaciones fiscales,

ni se ha desarrollado un inventario centralizado de todos los beneficiarios. Se precisa una revisión del impacto de cada uno de estos programas y un análisis del valor que agregan a la estrategia de competitividad de inversión del país.

### Cuadro 4.3: Una amplia gama de regímenes de incentivos a la inversión

**Además de tener una tasa tributaria comparativamente baja, Paraguay ofrece generosos programas de incentivos fiscales para atraer IED. Los principales programas se presentan a continuación.**

- **El Régimen de Incentivos Fiscales a la Inversión Nacional**, lanzado en 1990 y modificado en 2004, es administrado por el Consejo Nacional de Inversiones. Este régimen establece un esquema de incentivos fiscales a las inversiones de capital de origen nacional e internacional que busquen incrementar la producción de bienes y servicios, promover las exportaciones y sustituir las importaciones. Entre otras cosas, este régimen ofrece a los inversionistas extranjeros exención total de impuestos corporativos y municipales, gravámenes aduaneros y equivalentes sobre la importación de bienes de capital.

- **La Ley de Garantía de Inversiones** (Ley N° 5542/15), también administrada por el Consejo Nacional de Inversiones, busca promover las inversiones productivas, cuando éstas contribuyen a la generación de empleo y al desarrollo económico y social. Garantiza una tasa fija de impuesto a la renta por un mínimo de 10 años y hasta 20 años (dependiendo del monto de la inversión) a las empresas que cumplan con el régimen.

- **La “Ley de Maquila”** (Ley N° 1064/97) funciona bajo el Consejo Nacional de Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME). Para beneficiarse de este régimen, una empresa internacional debe registrarse en el CNIME y firmar un contrato con una subsidiaria nacional (“Maquiladora”) para la producción o procesamiento de bienes de exportación (total o intermedio), así como la prestación de servicios. Las empresas requieren un mínimo del 60 por ciento del valor agregado regional (incluyendo Paraguay) para obtener un certificado de origen Mercosur. Cerca del 80 por ciento de las firmas extranjeras bajo este régimen provienen del Mercosur, principalmente en los sectores automotriz y textil. El CNIME también realiza labores de promoción, en coordinación con REDIEX, propone políticas relacionadas con el “esquema de Maquila”, y plantea al MIC y al Ministerio de Hacienda cuestiones relacionadas con la implementación del esquema que requieren resolución.

- **La Ley de Zonas Francas** (Ley N° 523/95) funciona bajo la tutela del Consejo Nacional de Zonas Francas, organismo autónomo. Para beneficiarse del esquema, las empresas deben cumplir con los requisitos legales de comercio, estar inscritas en el registro nacional correspondiente y llevar libros de contabilidad separados de cualquier otra actividad realizada fuera de la zona franca. Las empresas que se dedican exclusivamente a la exportación a terceros países están sujetas a un impuesto único denominado “Impuesto de Zona Franca”, cuya tasa es del 0,5 por ciento del valor total de los ingresos brutos anuales por ventas a terceros países. Quienes además vendan al territorio nacional más del 10 por ciento de los ingresos brutos anuales por ventas, están sujetos al impuesto sobre la renta pero se benefician de una reducción del 70 por ciento de la tasa aplicable.

- **La Política Nacional Automotriz**, regida por la Ley 4838/12 y la Ley 5819/17 y administrada por la Dirección de Política Nacional Automotriz, establece incentivos fiscales a la inversión de capitales de origen nacional y extranjero que estimulen la fabricación y ensamblaje de vehículos motorizados y no motorizados, así como de autopartes.

- Otras leyes que también pueden afectar las inversiones incluyen la Ley 4903/13 sobre Parques Industriales, la Ley 5074/13 sobre el Régimen de Obras Públicas y la Ley 4427/12 sobre Bienes de Alta Tecnología.

Fuente: Elaboración de los autores.

### 4.3 Recomendaciones de política

Aunque la estrategia de desarrollo nacional apoya la atracción de inversiones extranjeras, sería deseable el desarrollo de una estrategia más integral de atracción de inversiones. La estrategia buscaría utilizar la IED para promover el desarrollo de Paraguay y, entre otras cosas, podría identificar sectores en los que el país podría posicionarse para atraer IED en el mundo posterior a COVID, donde las empresas multinacionales están reexaminando la ubicación de sus inversiones. La estrategia definiría roles y responsabilidades y establecería mecanismos para fortalecer la coordinación entre los organismos gubernamentales involucrados en la atracción de inversiones. La introducción de indicadores de desempeño claros y medibles ayudaría a monitorear y entender la efectividad de la estrategia<sup>61</sup>.

#### Aumentar la transparencia, la focalización y la eficacia de los incentivos a la inversión

#### deberá ser un elemento fundamental de la estrategia de atracción de inversiones.

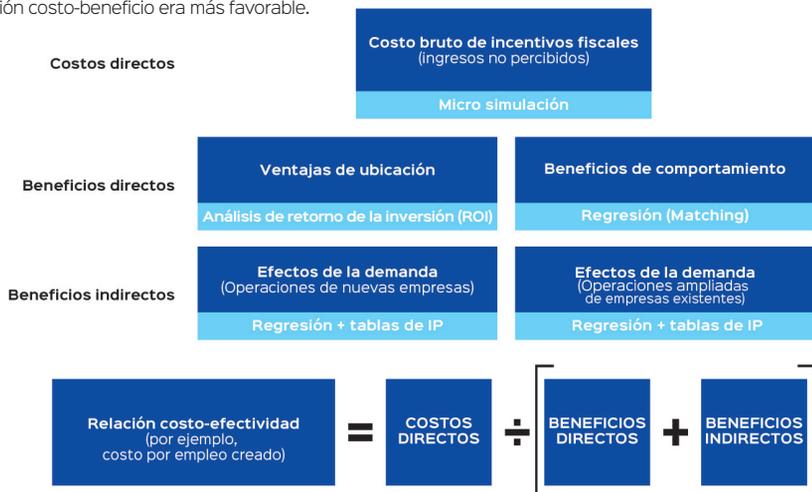
Esto requerirá el desarrollo de un inventario completo de los programas de inversión y una evaluación de su rentabilidad. La evaluación cubriría los costos en términos de ingresos fiscales no percibidos, así como su impacto en el desarrollo económico del país. Las áreas de reforma podrían incluir la priorización de sectores para la atracción de inversión; la selección de instrumentos de apoyo (incluyendo los incentivos no fiscales, como préstamos o reembolsos para el desarrollo empresarial o el subsidio para la capacitación); y el marco temporal de los incentivos fiscales o financieros para evitar el otorgamiento de privilegios por períodos de tiempo excesivos. La revisión de los programas de incentivos también debería examinar aspectos administrativos para agilizar los procedimientos, disminuir la discrecionalidad y fomentar la transparencia. (El cuadro 4.4 brinda más información sobre cómo Filipinas ha utilizado el análisis de costo-beneficio

**Cuadro 4.4: Un análisis de costo-beneficio para renovar los incentivos fiscales corporativos en Filipinas**

En 2018, el Gobierno de Filipinas decidió entender los ingresos generales e impacto de desarrollo de los incentivos fiscales y se embarcó en un análisis costo-beneficio de los incentivos con el apoyo del Banco Mundial. La evaluación consideró los beneficios potenciales a través de una variedad de objetivos (ubicación y comportamiento) y combinó varios métodos empíricos. Como se ilustra en la figura a continuación, el enfoque reunió cuatro componentes:

- 1. Costos directos** (ingresos perdidos) estimados a través de una micro-simulación
- 2. Beneficios directos de ubicación** (atracción de nuevas empresas) analizado utilizando un enfoque de retorno de la inversión
- 3. Beneficios conductuales directos** (como aumento del empleo para las empresas existentes) identificado a través del análisis de regresión basado en emparejamiento
- 4. Beneficios indirectos** (como empleos creados a través de vínculos con proveedores) identificados considerando vínculos de insumos sectoriales (a través de tablas de Insumo-Producto (IP) de la industria), combinadas con elasticidades estimadas de empleo a ventas.

Combinando estos componentes, todos los costos y beneficios se compararon entre sectores a través de relaciones agregadas de costo-beneficio. El resultado reflejó una amplia gama de relaciones de costo por puesto de trabajo. Los formuladores de políticas aprovecharon este análisis para informar recomendaciones sobre la racionalización del régimen de incentivos del país concentrando los recursos en aquellos sectores e instrumentos de incentivos para los cuales la relación costo-beneficio era más favorable.



Fuente: Grupo del Banco Mundial 2020.

para mejorar su programa de incentivos fiscales.) Es más probable que los inversionistas que buscan eficiencia y cuyas decisiones de inversión se basan principalmente en el ahorro de costos respondan a los incentivos fiscales. Sin embargo, éstos también son más exigentes con el clima de inversión y la capacidad de conectarse fácilmente a los mercados globales. Por lo tanto, los incentivos son mucho más efectivos cuando son parte de una estrategia más integral de promoción de inversiones que también fortalece el clima de inversión.

**La capacidad institucional y los recursos disponibles para emprender esfuerzos proactivos de promoción de inversiones en Paraguay pueden mejorarse.**

Si bien la capacidad de promoción de inversiones de REDIEX ha crecido en los últimos años, será necesaria una estrategia clara con indicadores de desempeño (posiblemente enfocada en menos sectores) junto con más recursos para que la agencia realice una promoción proactiva de IED y brinde asistencia a los inversores a lo largo de todo el ciclo de inversión (figura 4.11). La estrategia de REDIEX debe priorizar la introducción de un sólido programa para atender las necesidades de los inversionistas ya establecidos, dado que a nivel mundial, la mayoría de las inversiones tienden a provenir de inversionistas existentes<sup>62</sup>. Los medios digitales podrían apoyar la promoción y los servicios a los inversores, reemplazando la participación más costosa en conferencias y ferias comerciales. El Cuadro 4.2 describe ejemplos de buenas prácticas de agencias de promoción de inversiones de India y Malasia.

**En el mediano plazo, a medida que REDIEX desarrolle mayores capacidades, la institución podría patrocinar un programa para vincular empresas locales a la IED y fomentar su participación en las cadenas de valor**

**regionales.** Durante las consultas realizadas para este informe, representantes del sector privado destacaron la disponibilidad inadecuada de proveedores de insumos clave. Al mismo tiempo, la ausencia de vínculos con proveedores locales limitan los efectos indirectos positivos que la IED puede aportar al país. El Gobierno de Paraguay puede fomentar los vínculos entre las pequeñas y medianas empresas (PYME) nacionales y la IED. Países como la República Checa, Costa Rica y, más recientemente, Vietnam han implementado con éxito programas de vinculación de proveedores. Estos programas, que normalmente se manejan en la agencia de promoción de inversiones, han implicado: (a) un análisis de la brecha entre la oferta y la demanda para comprender el potencial de vínculos con proveedores en sectores con una masa crítica de IED, (b) una preselección de empresas que satisfacen criterios mínimos y (c) una capacitación de las empresas preseleccionadas para cumplir con los estándares de calidad de las empresas multinacionales. La agencia de promoción de inversiones también mantiene una base de datos de proveedores calificados. Por ejemplo, Inversión Checa contiene más de 3.500 registros de proveedores checos calificados. Los contratos celebrados entre proveedores checos y empresas multinacionales entre 2001 y 2011 ascendieron a US\$586 millones. En Costa Rica, el directorio de proveedores locales administrado por la agencia nacional de promoción de inversiones ha sido clave para ayudar a las empresas multinacionales a comenzar a operar en el país<sup>63</sup>.

**Finalmente, si bien la Ley de Inversiones brinda un marco relativamente sólido, será necesario modificarla en el mediano plazo para adaptarla a las nuevas prácticas internacionales y las expectativas de los inversionistas.** La Tabla 4.1 presenta las principales recomendaciones de política para fomentar la IED.

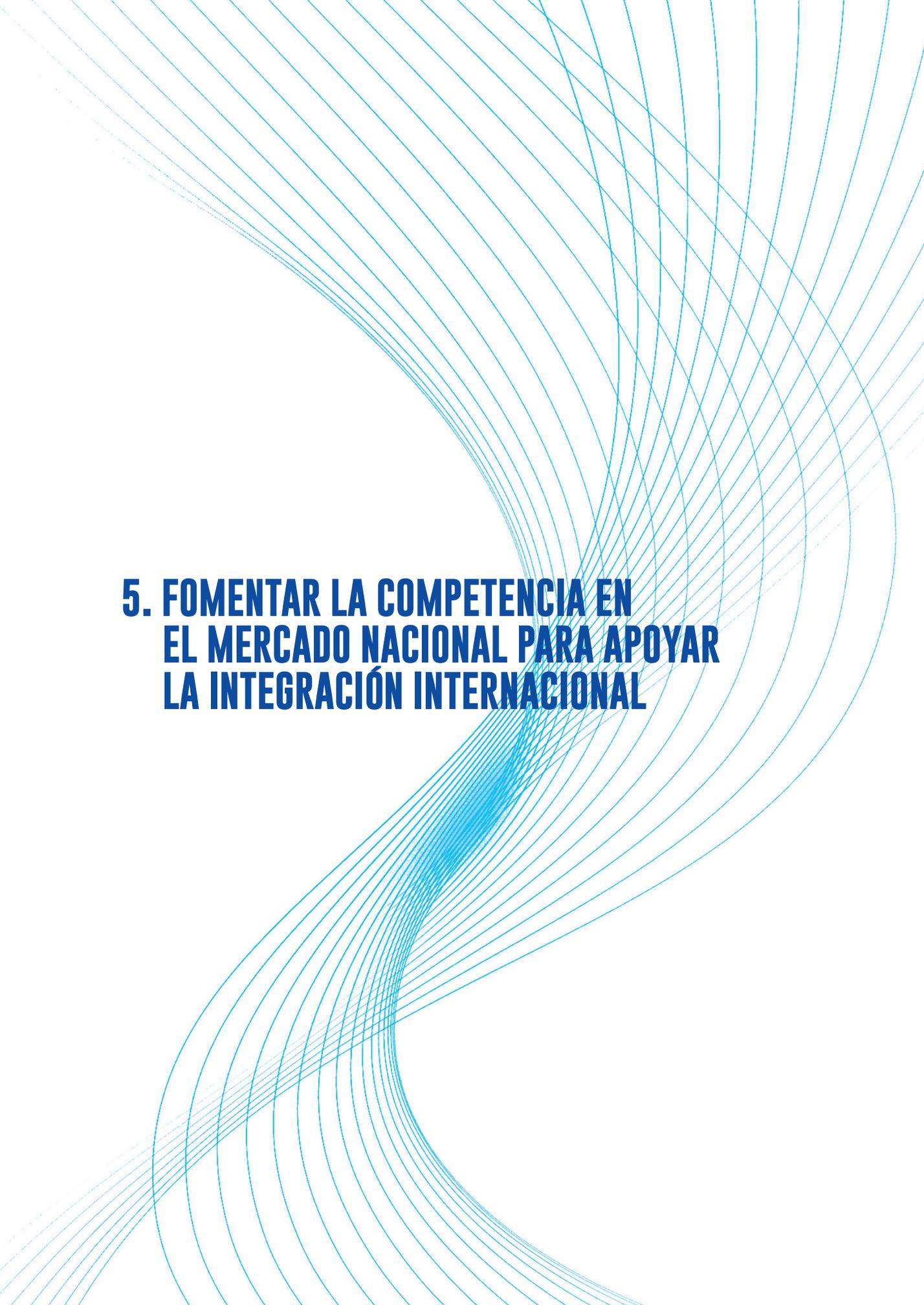
**Figura 4.11: Prestación de servicios al inversor a lo largo del ciclo de inversión**

	ATRACCIÓN	ENTRADA Y ESTABLECIMIENTO	RETENCIÓN Y EXPANSIÓN	VINCULOS Y EFECTOS INDIRECTOS
Categoría 1 Servicios de Marketing	✓		✓	✓
Categoría 2 Servicios de Información	✓	✓	✓	✓
Categoría 3 Servicio de Asistencia	✓	✓	✓	✓
Categoría 4 Servicios de Promoción	✓	✓	✓	✓

Fuente: Grupo del Banco Mundial.

**Tabla 4.1: Recomendaciones de política para estimular la IED**

Área de Reforma	Acción			Organismos Responsables
	A corto plazo (<1 año)	Mediano plazo (2-5 años)	Largo plazo (>5 años)	
Marco estratégico para la atracción de IED	Aclarar el papel de la IED, definiendo objetivos de política, funciones de los organismos clave y un marco de seguimiento y evaluación.			MIC en consulta con partes interesadas privadas/ públicas
	Actualizar la estrategia de promoción de inversiones sectoriales de REDIEX, incluyendo una mayor priorización y focalización, con base en una evaluación sectorial sólida.			MIC/REDIEX
Marco institucional para la atracción de IED		Establecer mecanismos de coordinación sólidos que maximicen los esfuerzos nacionales de promoción de inversiones.		REDIEX
	Diseñar un programa de fortalecimiento institucional para REDIEX enfocado en sus funciones claves (promoción y servicios), sus recursos financieros y humanos, y sus indicadores de desempeño.	Implementar el programa de fortalecimiento institucional.		REDIEX
	Diseñar una oferta de servicio completo para inversores extranjeros durante todas las etapas del ciclo de inversión, incluyendo un programa de atención posterior.	Implementar un programa de servicios completo.		
Aumentar la eficacia de los incentivos fiscales	Evaluar la efectividad de los incentivos existentes a través de un análisis de costo-beneficio y evaluaciones cualitativas.	Rediseñar, eliminar y/o reemplazar con instrumentos de menor costo fiscal para mejorar su efectividad. Es posible que se necesiten cambios en los estatutos.		MIC y Ministerio de Hacienda
		Crear un inventario de incentivos centralizado.		
Estimular la participación de las PYME en las cadenas de valor mundiales		Diseñar e implementar programas para fomentar los vínculos entre la IED y las PYME.		MIC/REDIEX
Marco legal y regulatorio para inversiones			Examinar la Ley de Inversiones para mejorar las definiciones claves y el alcance de sus garantías.	MIC

The background of the page is a white surface with a complex pattern of thin, light blue lines. These lines are curved and flow from the top right towards the bottom left, creating a sense of movement and depth. The lines are more densely packed in some areas, creating a subtle gradient of blue intensity.

## **5. FOMENTAR LA COMPETENCIA EN EL MERCADO NACIONAL PARA APOYAR LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL**

# 5. FOMENTAR LA COMPETENCIA EN EL MERCADO NACIONAL PARA APOYAR LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL

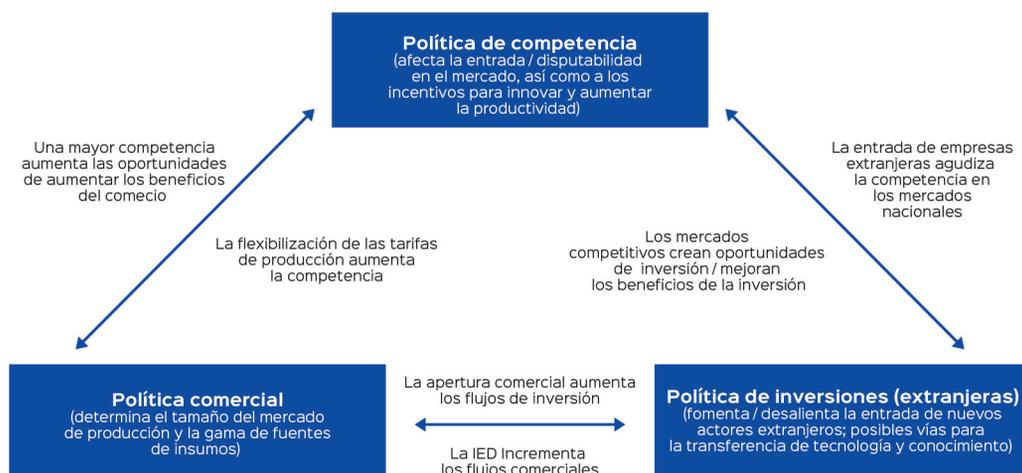
Los mercados nacionales competitivos mejoran la productividad y la competitividad internacional, complementando los beneficios de las políticas comerciales y de inversión extranjera directa (IED)<sup>64</sup>. La competencia fomenta la reducción de costos, la innovación, la productividad y el crecimiento económico (Acemoglu y Ozdaglar 2007; Aghion y Griffith 2008); desplaza la cuota de mercado hacia productores más eficientes; e induce a las empresas a ser más eficaces para tener éxito, aumentando sus posibilidades de prosperar en los mercados internacionales (Kitzmuller y Licetti 2013). La evidencia indica que las empresas en mercados competitivos exportan más (Goodwin y Pierola 2015). Las empresas exportadoras suelen adquirir insumos importantes (tanto de bienes como de servicios) en los mercados locales, y la escasa competencia en los mercados de insumos puede hacer que las empresas nacionales sean menos competitivas en los mercados de exportación que sus rivales extranjeros. De hecho, las políticas eficaces de comercio, inversión y competencia se complementan entre sí. La política de inversión extranjera alienta o desalienta la entrada de nuevas empresas internacionales; la política comercial afecta el tamaño del mercado de producción y los insumos disponibles para las empresas exportadoras; y la competencia influye en los mercados de insumos y productos, al tiempo

que alienta a las empresas a innovar e incrementar su productividad (figura 5.1).

Sin embargo, la evidencia sugiere que la competencia en los mercados paraguayos es débil, lo que podría estar frenando la competitividad internacional del país. Entre otras cosas, la falta de competencia en importantes industrias de red podría estar afectando la competitividad de las industrias derivadas o *downstream*. Si bien la Ley de Competencia de 2013 provee un marco legal relativamente sólido, se precisa una implementación más firme. La Comisión Nacional de Competencia (CONACOM) ha realizado importantes esfuerzos por aplicar el marco legal. Sin embargo, el organismo aún es relativamente joven y los escasos recursos humanos y financieros están frenando su desarrollo. Algunos vacíos legales también podrían debilitar su mandato y efectividad en el futuro. Una aplicación más sistemática de evaluaciones de impacto regulatorio, como las adoptadas en muchos países de América Latina y el Caribe, ayudaría a su vez a mejorar la calidad de las regulaciones comerciales, reduciendo el costo impuesto a las empresas y creando mejores condiciones para la competencia mercado.

Este capítulo analiza los niveles de competencia en los mercados de Paraguay

**Figura 5.1: Políticas de comercio, inversión y competencia: atributos, sinergias y complementariedades**



Fuente: Grupo del Banco Mundial 2018.

**y las políticas de competencia, y propone recomendaciones.** El marco de la política de competencia es un conjunto de políticas públicas destinadas a promover la competencia en el mercado, lo que implica: (a) el desarrollo de regulaciones y otras intervenciones que permitan la entrada y la rivalidad entre empresas, (b) la aplicación efectiva de las leyes de competencia, y (c) la protección de la neutralidad competitiva.

## 5.1 La competencia en los mercados paraguayos es insuficiente

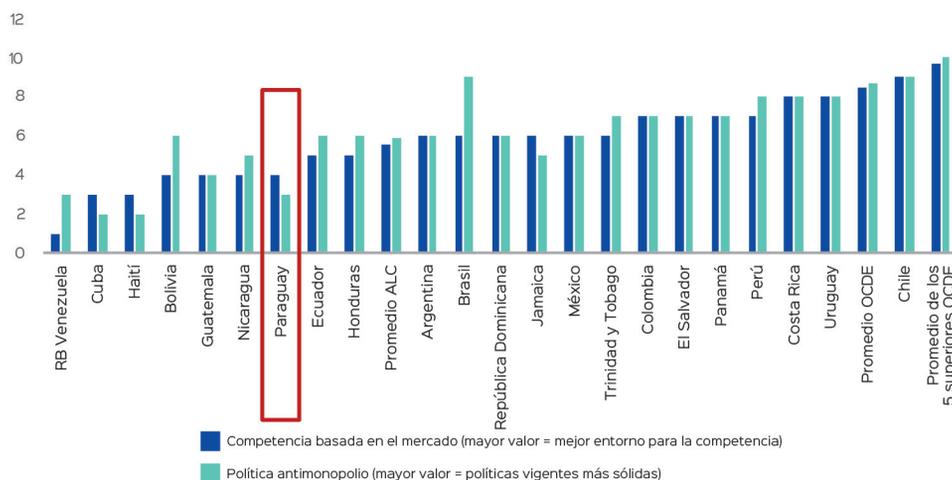
**Paraguay aprobó un marco regulatorio e institucional de competencia moderno hace casi una década, pero su implementación presenta algunos vacíos.** En 2013, entró en vigor la Ley de Competencia (Ley N° 4956/13), que incluye la capacidad de sancionar prácticas anticompetitivas y controlar los efectos negativos de las fusiones, y en 2015 se creó la CONACOM. Estas reformas confirmaron el compromiso del gobierno de promover mercados más abiertos y dinámicos. Sin embargo, los recursos de la CONACOM son escasos y aún no se han finalizado casos contra prácticas anticompetitivas.

**La evidencia sugiere que la competencia en los mercados paraguayos es insuficiente.** Según el último Índice de Transformación de Bertelsmann (BTI), los fundamentos de la competencia basada en el mercado y la política

antimonopolio en Paraguay se perciben menos desarrollados que en sus pares regionales y se mantienen por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (figura 5.2)<sup>65</sup>. Estos resultados reflejan un marco institucional relativamente débil, con reglas desiguales para los participantes del mercado y una escasa aplicación de la Ley de Competencia. A su vez, estas condiciones aumentan los riesgos para el sector privado, especialmente los relacionados con prácticas comerciales desleales (figura 5.3).

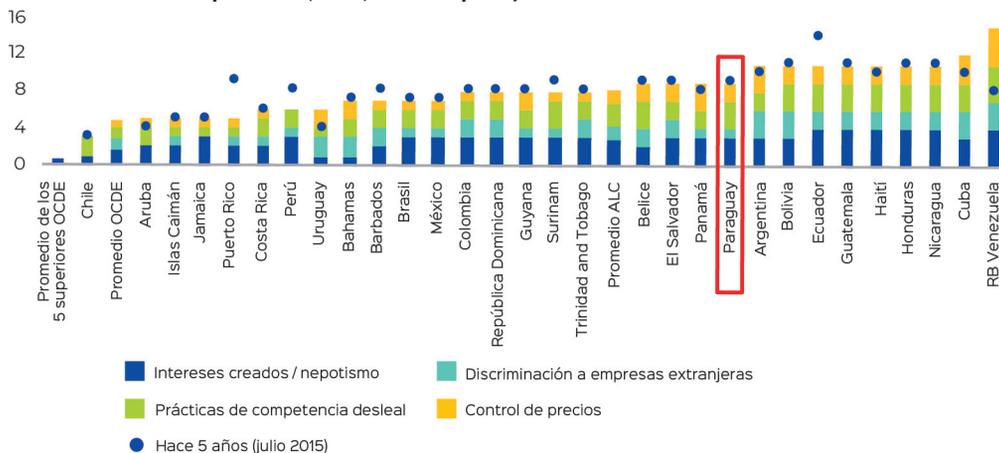
**A pesar de las mejoras, cerca del 30 por ciento de las empresas del sector manufacturero consideran que compiten en mercados relativamente concentrados.** El sector manufacturero se caracteriza generalmente por bajos niveles de concentración del mercado. Sin embargo, los datos de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial muestran que la proporción de empresas manufactureras paraguayas que consideran estar operando en mercados oligopólicos sigue siendo relativamente alta (29 por ciento en 2017), aunque ha disminuido algo comparado con el 36 por ciento registrado en 2010. Si bien la concentración puede resultar orgánicamente de las características del mercado, también puede estar relacionada con las limitaciones de las empresas para ingresar y competir. Por un lado, la concentración del mercado puede ser producto de barreras naturales, tamaño pequeño del mercado o empresas que operan de manera más eficiente debido a economías de escala. Por otro lado, puede estar asociado con regulaciones e intervenciones gubernamentales que alteran el

**Figura 5.2: Política de competencia y antimonopolio basada en el mercado para Paraguay y países selectos de América Latina y el Caribe, 2020**



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en el índice de transformación de Bertelsmann, 2020.  
Nota: ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

**Figura 5.3: Riesgos comerciales relacionados con políticas de competencia débiles para Paraguay y países selectos de América Latina y el Caribe, 2020**  
(Puntuación del componente, 0–4, con 4 = peor)



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en el Rastreador de Riesgos de la Unidad de Inteligencia de The Economist (un indicador de percepción), octubre de 2020.

Nota: ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

mercado al limitar la entrada o facilitar el dominio, al permitir acuerdos entre competidores, o al discriminar y proteger intereses creados.

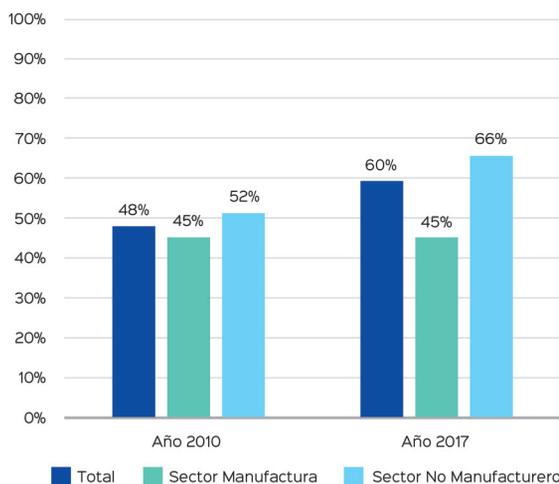
**La gran proporción de empresas que parecen disfrutar de márgenes comerciales relativamente altos indica que se podrían mejorar las condiciones de competencia.**

Los márgenes precio-costos (PCM) se utilizan a menudo como un indicador del poder de mercado de las empresas, ya que reflejan la capacidad de las empresas para aumentar los precios por encima de los costos marginales. La evidencia de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial para Paraguay en los años 2010 y 2017 sugiere que las PCM promedio han aumentado en el sector de servicios (figura 5.4). El análisis de la densidad Kernel presentado en la figura 5.5 muestra la función de distribución de PCM y ofrece una visión general del grado de dispersión del margen de beneficio entre las empresas paraguayas. La figura muestra la cola del sector servicios desplazada hacia la derecha, lo que indica que hay una gran masa de empresas con un mayor margen de beneficio que en el sector manufacturero donde los valores más altos están por debajo de 0,5<sup>66</sup>. Además, un análisis de regresión muestra que las empresas manufactureras, con características similares (en términos de antigüedad, tamaño, propiedad, condición de exportador y región) a las empresas de servicios, tienen en promedio un PCM 18 por ciento más bajo que las empresas de servicios<sup>67</sup>.

**La implementación de reformas a favor de la competencia en el sector servicios en Paraguay puede incrementar el valor agregado bruto y la productividad económica.** Barone y Cingano (2011) encontraron que, para los

países de la OCDE, la eliminación de regulaciones restrictivas en los sectores de servicios de insumos puede incrementar el valor agregado en las industrias dependientes de estos servicios<sup>68</sup>. Un ejercicio de simulación que considera reformas a favor de la competencia en los sectores de servicios (como energía, agua, telecomunicaciones, transporte y servicios profesionales) —manteniendo todo lo demás igual— indica un incremento potencial en el crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) de Paraguay de 0,2 puntos porcentuales en un año (tabla 5.1).

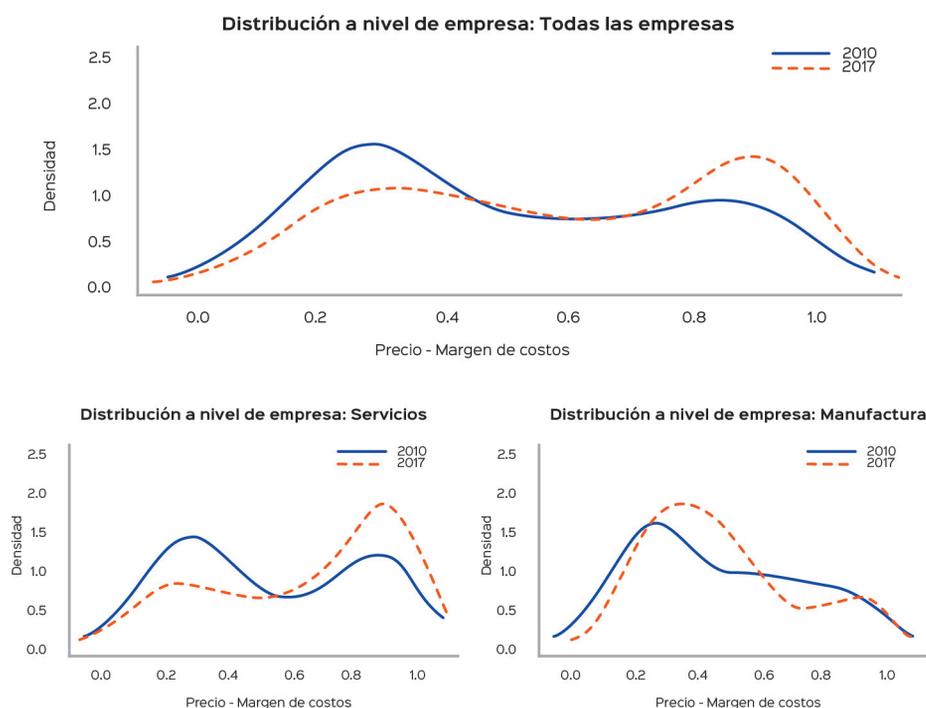
**Figura 5.4: Paraguay: Margen precio – costo promedio por sector (2010 y 2017)**



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en la Encuesta de Empresas del Banco Mundial para 2010 y 2017.

Nota: El PCM se define como (ventas - costo total de ventas)/ventas. Las observaciones en el percentil superior e inferior de cada distribución de sector y año de dos dígitos de la ISIC rev. 3.1 se excluyen como valores atípicos. Se aplican las ponderaciones de la encuesta. A efectos de interpretación, un valor de PCM del 40 por ciento refleja que los precios superan los costos en un 67 por ciento, por ejemplo.

**Figura 5.5: Paraguay: Distribución de los márgenes de costo de los precios por año y sector**



*Fuente:* Estimaciones del Banco Mundial basadas en la Encuesta de Empresas del Banco Mundial para 2010 y 2017.

*Nota:* La medida PCM se define como (ventas – costo total de ventas)/ventas. El análisis excluye los valores PCM negativos y los superiores al 100 por ciento. Las observaciones en el percentil superior e inferior de cada distribución de sector y año de dos dígitos de la ISIC rev. 3.1 se excluyen como valores atípicos. Se aplican las ponderaciones de la encuesta. A efectos de interpretación, un valor de PCM del 40 por ciento refleja que los precios superan los costos en un 67 por ciento, por ejemplo.

**Tabla 5.1: Paraguay: Simulación de los efectos potenciales de las reformas en cuatro sectores de servicios sobre el crecimiento anual del PIB**

Efecto de la reforma en el crecimiento de las industrias <i>downstream</i> con intensidad de servicio por encima de la mediana				
Sector	Impacto estimado en el valor agregado anual (porcentaje)	Impacto esperado en el PIB medido a precios de mercado 2019		Número de sectores intensivos en servicios
		(G, mil millones)	(USD, miles de millones)	
Electricidad, agua, servicios empresariales/profesionales, transporte y telecomunicaciones	0.20	467.31	0.07	14

*Fuente:* Análisis del Banco Mundial utilizando datos de la Tabla Input-Output de 2015 de Paraguay disponible en EORA Global MRIO y la base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial del Fondo Monetario Internacional.

*Nota:* Siguiendo a Barone y Cingano (2011), la estimación asume que, en igualdad de condiciones, las reformas en los sectores de servicios se traducirán en un crecimiento adicional del valor agregado de 0,2 pp anuales. Este efecto es indicativo y puede verse afectado, entre otras cosas, por: (a) diferencias entre las economías pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y las no pertenecientes a la OCDE, (b) diferencias en los procesos de producción a lo largo del tiempo y (c) cambios en la metodología de regulación del mercado de productos (PMR). La estimación no refleja los cambios en la propiedad de las empresas o la estructura del mercado. La estimación no incluye el crecimiento en 34 sectores con una dependencia de los servicios por debajo del promedio. La estimación asume que el valor agregado y la producción se mantuvieron sin cambios en Paraguay entre 2015 y 2019.

## 5.2 Múltiples factores restringen la competencia

### Múltiples factores están influyendo en la eficacia del marco de la política de competencia de Paraguay.

Primero, las regulaciones están afectando los incentivos o la capacidad de las empresas para competir en ciertos mercados. En segundo lugar, las fortalezas de la Ley de Competencia se ven debilitadas por la existencia de vacíos en el mandato de la CONACOM. En tercer lugar, existen brechas en el instituciones responsables del funcionamiento de los mercados. Reformar las prácticas públicas y privadas que restringen la competencia es esencial para promover mercados abiertos que estimulen la inversión y la competitividad del sector privado. Para ello, es importante asegurar que la regulación no impida la entrada al mercado ni facilite prácticas anticompetitivas que, a su vez, deben ser sancionadas de manera efectiva. Adicionalmente, las instituciones responsables del funcionamiento de los mercados deben ser eficaces. Estos tres elementos se analizan a continuación.

### 5.2.1 Las restricciones reglamentarias limitan la entrada y la impugnabilidad

**Los PMR restrictivos pueden limitar la competencia en mercados clave y afectar negativamente la competitividad.** Aunque las intervenciones gubernamentales en los mercados a veces están justificadas y, de hecho, son necesarias, también pueden limitar indebidamente las condiciones de competencia. Los estudios han demostrado que los países con regulaciones más restrictivas exportan menos y crecen más lentamente<sup>69</sup>. Por ejemplo, una reducción simulada en las restricciones regulatorias que afectan al sector de servicios de México sugirió que las reformas podrían producir un incremento en el crecimiento anual del PIB de 0,4 y 0,5 puntos porcentuales (Grupo del Banco Mundial 2019).

### Las regulaciones del mercado de productos en Paraguay parecen restringir la competencia en los sectores de insumos, lo que afecta la competitividad de las empresas downstream.

Los indicadores de PMR desarrollados para Paraguay en 2016 mostraron buenos resultados en el nivel de control sobre empresas con participación pública en sectores totalmente comerciales (como manufactura, comercio minorista, transporte de carga por carretera), la falta de exenciones antimonopolio para empresas públicas (EP), barreras legales bajas para ingresar a industrias que no son de red y restricciones de IED relativamente bajas<sup>70</sup>. Los datos también mostraron que Paraguay podría mejorar sustancialmente en aspectos relacionados con la participación del gobierno y barreras a la entrada en las industrias de red, la gobernanza de las empresas

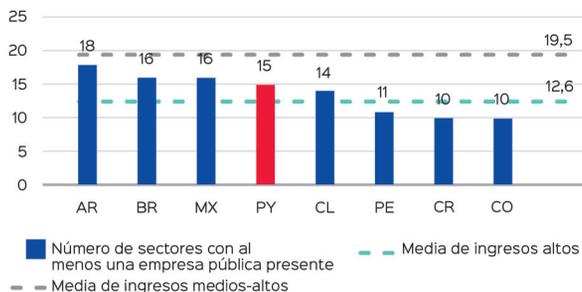
públicas, la carga administrativa para las empresas, así como las barreras arancelarias y paraarancelarias al comercio (cuadro 5.1). Este capítulo analiza el progreso logrado desde el PMR de 2016 y las áreas donde se necesitan mejoras adicionales. Incluye una comparación con los datos de PMR más recientes para la región de América Latina y el Caribe y otros países<sup>71</sup>.

### 5.2.1.a Reforzar la neutralidad competitiva

#### La presencia de empresas públicas junto con derechos exclusivos puede limitar la participación del sector privado en sectores clave.

Los datos de PMR muestran que las empresas públicas están presentes en 15 subsectores de la economía paraguaya, todos ellas de propiedad total del Estado y varias que no están incorporados como sociedades de responsabilidad limitada, lo que ubica a Paraguay en un punto medio comparado con sus pares regionales (figura 5.6). La presencia de empresas públicas en las industrias de red es común en todos los países de la región y más allá. Sin embargo, la propiedad pública en Paraguay es más significativa en los sectores de red e infraestructura donde las empresas públicas gozan de monopolios legales o de hecho en ciertos mercados, como la electricidad, las telecomunicaciones de línea fija<sup>73</sup>, las vías férreas<sup>74</sup> y la operación de aeropuertos y puertos (para productos específicos)<sup>75</sup>. Aunque pocos sectores no relacionados con la infraestructura tienen presencia de empresas públicas, donde la tienen, éstas también disfrutan de derechos exclusivos. Por ejemplo, en el sector del cemento, la Industria Nacional del Cemento (INC) es la única empresa autorizada a fabricar cemento con linker importado—un insumo esencial para la producción de cemento—que de facto confiere a INC una posición de cuasi-monopolio<sup>76</sup>. Se pueden encontrar derechos exclusivos similares en otros sectores como los servicios postales<sup>77</sup>, servicios de salud<sup>78</sup>, así como la importación y distribución de combustibles<sup>79</sup>. Las empresas públicas también están presentes en alimentos y bebidas (Cañas Paraguayas

**Figura 5.6: Número de sectores/subsectores con al menos una EP en países de América Latina y el Caribe en comparación con países de ingresos altos y países de ingresos medianos altos**



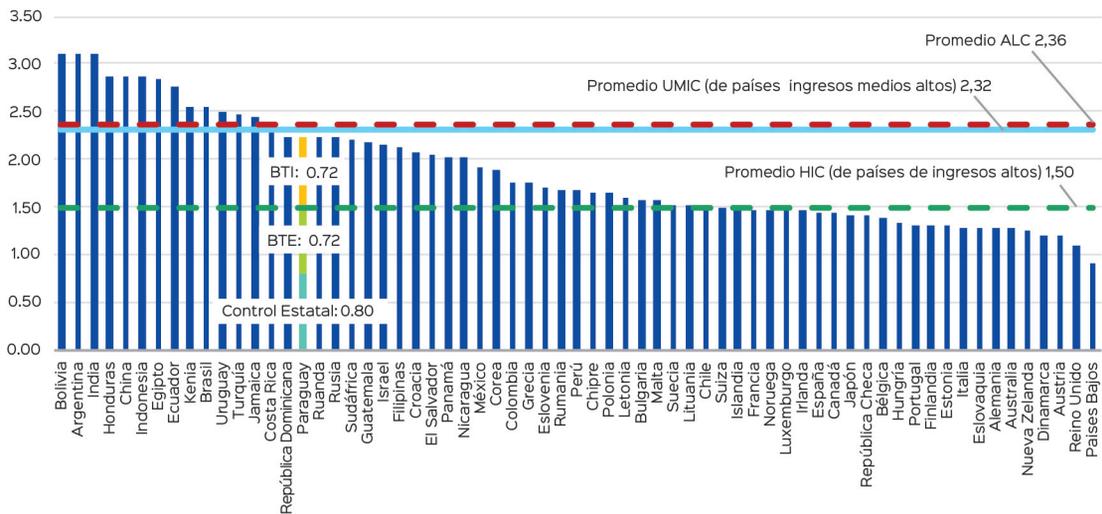
Fuente: PMR para Paraguay y la OCDE y base de datos de regulación del mercado de productos del GBM-OCDE, 2018–20.

## Cuadro 5.1: Indicadores de regulación del mercado de productos de la OCDE-GBM para Paraguay, 2016

La base de datos PMR ofrece indicadores comparables a nivel internacional que miden el grado en que las reglamentaciones vigentes fomentan o limitan la entrada de empresas y la competencia en áreas del mercado de productos donde la competencia es viable<sup>72</sup>. Los indicadores de PMR cubren tanto las barreras a la competencia en toda la economía como las barreras en sectores habilitadores clave.

En 2016, el indicador PMR general de 2,24 para Paraguay mostró que la restricción regulatoria fue alta en comparación con pares regionales como México, Colombia, Perú y Chile, y por encima del promedio de la OCDE (figuras de cuadro 5.1a–5.1b). Sin embargo, el puntaje estuvo ligeramente por debajo del promedio de América Latina y el Caribe y los países de ingresos medianos altos.

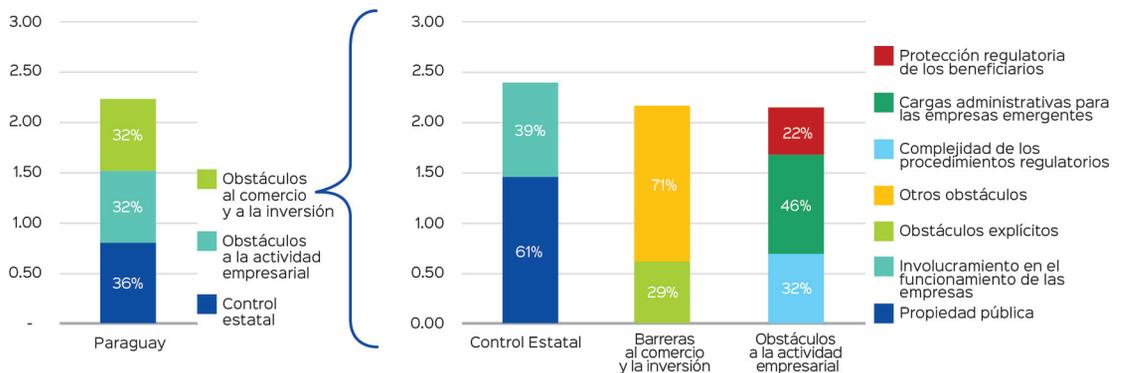
### Indicador de regulación del mercado de productos, 2013-16



Fuente: Base de datos de PMR de la OCDE y base de datos de PMR de la OCDE-GBM para países no pertenecientes a la OCDE.

Nota: Los valores absolutos de 0 a 6 con valores más altos se asocian con regulaciones más restrictivas. Los promedios de América Latina y el Caribe, los países de ingresos medianos altos y los países de ingresos altos están marcados en rojo, verde y marrón, respectivamente.

### Descomposición de subindicadores PMR para Paraguay



Fuente: Base de datos de PMR de la OCDE y base de datos de PMR de la OCDE-GBM para países no pertenecientes a la OCDE.

SA), transporte aéreo (SETAM) y servicios financieros (Banco Nacional de Fomento).

**La falta de herramientas regulatorias claves para promover la competencia en las industrias de red está generando barreras de entrada.**

La presencia de empresas públicas en las industrias de red no es infrecuente. Sin embargo, las características únicas de las industrias de red, incluyendo los segmentos que operan en condiciones de monopolio natural, exigen regulaciones que permitan y promuevan la competencia en los segmentos del mercado donde es viable. Paraguay todavía tiene que incorporar herramientas que promuevan mayor competencia en las industrias de red, particularmente en presencia de operadores de propiedad estatal integrados verticalmente que siguen siendo los operadores más grandes, a menudo monopolísticos, en sus sectores (tabla 5.2). En telecomunicaciones, dicha protección se otorga a través de requisitos de licencia restrictivos<sup>80</sup>,

sin acceso obligatorio a infraestructura pasiva clave, como postes o conductos, e implementación limitada de la liberalización del bucle local, que puede estar afectando negativamente el desempeño del mercado. En el sector eléctrico, ANDE es el único operador en todos los segmentos del mercado excepto en generación<sup>81</sup> (figura 5.7a), sin marco de acceso de terceros (figura 5.7b) y sin mercado mayorista liberalizado (figura 5.7c), a pesar de que la mayoría de estas regulaciones han sido ampliamente adoptadas por pares regionales. La falta de separación vertical y de acceso obligatorio de terceros a los segmentos de monopolio natural (como el acceso abierto a las redes de transmisión y distribución de electricidad) aumenta significativamente el riesgo de exclusión de los competidores. Un nuevo proyecto de ley sobre generación de energía renovable que se encuentra en consideración en el Congreso podría abrir la puerta a la participación del sector privado en la generación de energía junto con la ANDE.

**Tabla 5.2: Grado de participación del gobierno en las empresas más grandes dentro de las industrias de red**

El gobierno nacional tiene participaciones accionarias en la firma más grande del sector	Sí	No	Participación del gobierno en la firma más grande del sector	Número de empresas en el mercado	Participación del gobierno en la firma más grande del sector
<b>Electricidad</b>					
Generación eléctrica	X		50%	3	86%
Generación, importación y transmisión de electricidad	X		100%	1	100%
Distribución y suministro de electricidad	X		100%	1	100%
<b>Telecomunicaciones</b>					
Red de línea fija	X		100%	1	100%
Servicios de línea fija	X		100%	1	100%
Servicios móviles	X		0%	4	43%
Servicios de Internet	X		0%	4	más de 50%
<b>Servicios postales</b>					
Correo—carta básica	X		100%	1	100%
Correo—servicios de mensajería y paquetes	X		0%	>3	
<b>Transporte</b>					
Vías férreas—transporte de pasajeros	X		100%	1	100%
Vías férreas—transporte de carga	X		100%	1	100%
Vías férreas—explotación de infraestructura ferroviaria	X		100%	1	100%
Transporte de agua—transporte de carga y pasajeros		X			
Transporte de agua—explotación de infraestructuras de transporte fluvial		X			
Transporte aéreo—transporte de pasajeros y carga, tráfico combinado nacional e internacional		X			
Transporte aéreo—explotación de infraestructuras de transporte aéreo	X		100%	1	100%
Transporte terrestre—preexplotación de infraestructura vial		X			

Fuente: Cuestionario PMR para Paraguay a partir de 2021.

**Figura 5.7: Sector eléctrico: integración vertical, acceso y mercados mayoristas en Paraguay y países de América Latina y el Caribe**



Fuente: Cuestionario PMR para Paraguay y base de datos de Regulación del Mercado de Productos del GBM-OCDE, 2018-20.

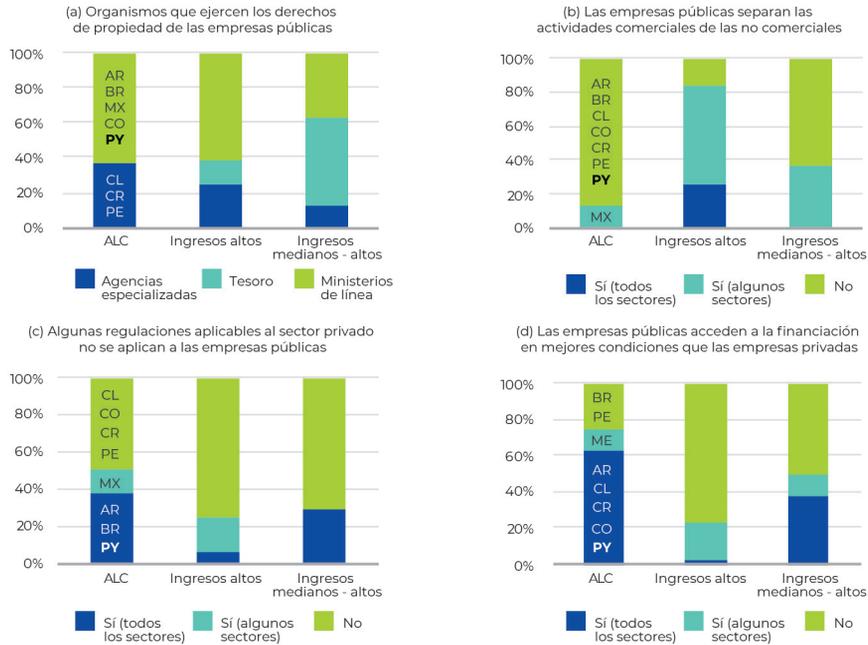
Nota: ALC = América Latina y el Caribe; TPA = acceso de terceros. Los países son AR = Argentina; BRA = Brasil; CL = Chile; CO = Colombia; CR = Costa Rica; MX = México; PE = Perú; PY = Paraguay.

**En este contexto, una gobernanza más sólida y mayor protección de la neutralidad competitiva serían claves para nivelar las reglas del juego entre los operadores públicos y privados.**

Si bien la Ley de Competencia incluye a las empresas públicas dentro de su ámbito de aplicación, este marco no ha sido acompañado de salvaguardas de gobernanza y neutralidad competitiva. Por ejemplo, los derechos de propiedad sobre las empresas públicas los ejercen los ministerios competentes, que a menudo son los mismos organismos que supervisan y realizan funciones reguladoras, lo que puede generar conflictos de intereses en la toma de decisiones (figura 5.8a). Además, los nombramientos de los directorios de las empresas públicas no siguen procedimientos transparentes y competitivos, y pueden ser removidos a discreción exclusiva de la autoridad nominadora, mientras que los directores generales son designados directamente por el presidente de una lista de candidatos recomendados por el Consejo Nacional de Empresas Públicas (Ley No. 5058/13). Este marco no es suficiente para limitar la presencia e intervención directa en la toma de

decisiones de los representantes del gobierno en las actividades de las empresas públicas, ni para permitir la autonomía operativa, y no establece criterios claros y transparentes bajo los cuales se acepta la intervención del gobierno. Además, como en otros países de América Latina y el Caribe, la neutralidad competitiva no está suficientemente asegurada. Por un lado, la falta de separación entre las actividades comerciales y no comerciales de las empresas públicas puede hacer que sea más oneroso para las empresas privadas competir en mercados con presencia de empresas públicas (figura 5.8b)<sup>82</sup>. Por otro lado, las empresas públicas se benefician de exenciones regulatorias en la contratación pública<sup>83</sup>, mano de obra<sup>84</sup> y leyes de bancarota<sup>85</sup> (figura 5.8c), y pueden acceder a financiamiento en condiciones que no están disponibles para empresas privadas, como garantías estatales (figura 5.8d). El cuadro 5.2 presenta un resumen de los principales elementos de un marco sólido de neutralidad competitiva y la figura 5.10 presenta un análisis de rezagos en la implementación del marco de neutralidad competitiva en Paraguay.

**Figura 5.8: Gobernanza de las EP y neutralidad competitiva en Paraguay y países de América Latina y el Caribe**

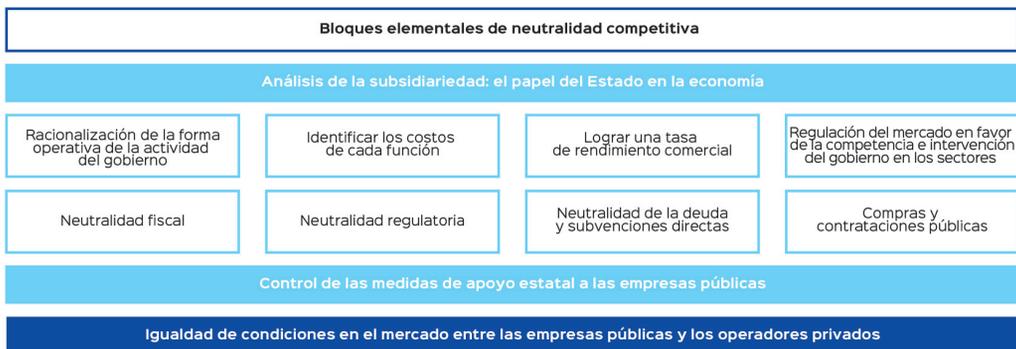


Fuente: Cuestionario PMR para Paraguay y base de datos de Regulación del Mercado de Productos del GBM-OCDE, 2018-20.  
 Nota: ALC = América Latina y el Caribe. Los países son AR = Argentina; BRA = Brasil; CL = Chile; CO = Colombia; CR = Costa Rica; MX = México; PE = Perú; PY = Paraguay.

### Cuadro 5.2: Elementos de un marco de neutralidad competitiva efectivo

La política de neutralidad competitiva reconoce que las actividades comerciales del gobierno que compiten con el sector privado no deben tener una ventaja competitiva simplemente en virtud de la propiedad y el control del gobierno. En la práctica, la política de neutralidad competitiva es un marco regulatorio: (a) dentro del cual las empresas públicas y privadas enfrentan el mismo conjunto de reglas y (b) donde el contacto con el estado no brinda una ventaja competitiva a ningún participante del mercado. La política de neutralidad competitiva se basa en el supuesto de que los mercados que son neutrales desde el punto de vista competitivo fomentan la igualdad de condiciones, lo que permite que los recursos fluyan hacia productores eficientes, independientemente de si son de propiedad privada o estatal. Los componentes básicos de la neutralidad competitiva incluyen: (a) el control de las medidas de apoyo a las empresas públicas para minimizar las distorsiones anticompetitivas del mercado y (b) medidas específicas para nivelar las reglas de juego entre los operadores públicos y privados, como la implementación de la neutralidad regulatoria o la necesidad de que las empresas públicas logren una tasa de rendimiento comercial.

#### Elementos básicos de la neutralidad competitiva



Fuente: OCDE 2005 y elaboración de los autores.

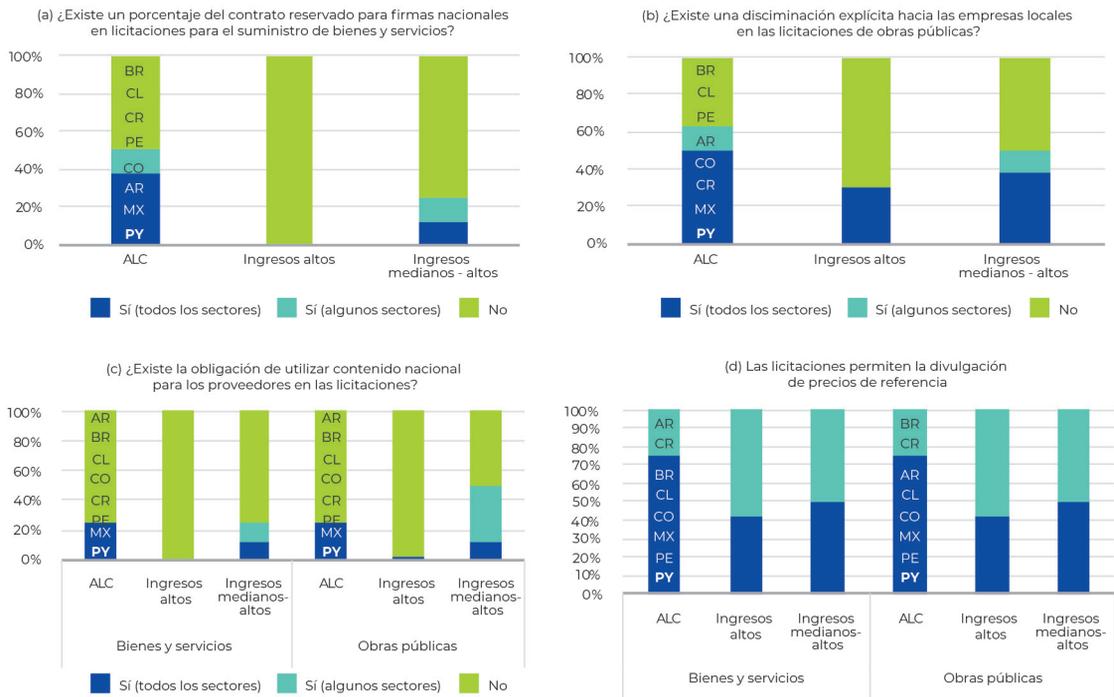
**En la contratación pública, Paraguay ha introducido importantes herramientas regulatorias y de implementación para mejorar la competencia y prevenir prácticas anti-competitivas en las licitaciones públicas.**

Las características favorables a la competencia del marco de contratación pública incluyen una mayor disponibilidad de contratación electrónica, requisitos para recopilar información antes de la licitación y la necesidad de adaptar el diseño y los plazos de la licitación al tamaño, valor y complejidad de la licitación. Además, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas se ha involucrado en varias iniciativas destinadas a promover la competencia, incluyendo el análisis de datos para identificar patrones de licitación sospechosos y una propuesta para modificar la ley de contratación pública<sup>86</sup>.

**Sin embargo, algunos aspectos del marco regulatorio de la contratación pública aún permiten el trato diferenciado de ciertas empresas.** Las políticas y los procedimientos de contratación deben ser no discriminatorios para nivelar el campo de juego y facilitar la entrada

en los mercados de contratos públicos. Todas las empresas, incluyendo las empresas públicas, deben poder presentar ofertas en igualdad de condiciones sin tratamientos preferenciales. Sin embargo, en Paraguay, las empresas públicas pueden celebrar contratos con organismos públicos sin licitación (Ley N° 2051/2003), excluyendo del mercado a los licitadores privados. Los postores nacionales disfrutaban de múltiples privilegios sobre los postores extranjeros, incluyendo una diferencia de preferencia en el precio de hasta el 40 por ciento<sup>87</sup> y reservando un porcentaje de los contratos de bienes y servicios (figura 5.9a). Además, existe una discriminación explícita a favor de las empresas nacionales en las licitaciones de obras públicas (figura 5.9b), así como requisitos de contenido nacional (figura 5.9c)<sup>88</sup>. Todos estos aspectos pueden dificultar la neutralidad competitiva en los mercados de licitación y limitar la atracción de IED. Finalmente, la divulgación de los precios de referencia de las licitaciones puede facilitar las prácticas de manipulación de licitaciones sirviendo como punto de referencia o precio objetivo para que los licitantes se confabulen (figura 5.9d).<sup>89</sup>

**Figura 5.9: Marcos regulatorios de contratación pública y proveedores extranjeros en Paraguay y países de América Latina y el Caribe**



Fuente: Cuestionario PMR para Paraguay y base de datos de Regulación del Mercado de Productos de OCDE-Banco Mundial, 2018-20. Nota: ALC = América Latina y el Caribe. Los países son AR = Argentina; BRA = Brasil; CL = Chile; CO = Colombia; CR = Costa Rica; MX = México; PE = Perú; PY = Paraguay.

Figura 5.10: Análisis preliminar de brechas de neutralidad competitiva aplicado a Paraguay

Análisis de la brecha de neutralidad competitiva				
	<b>Racionalización de las características operativas de los negocios estatales</b>	<b>Identificar los costos de cualquier función</b>	<b>Lograr una tasa de rendimiento comercial</b>	<b>Contabilizar las obligaciones de servicio público</b>
<b>PARAGUAY</b>	No corporativización de los organismos públicos que prestan servicios (transporte aéreo de pasajeros prestado por la Fuerza Aérea).  No hay distinción entre las actividades comerciales y no comerciales de las empresas públicas (por ejemplo, industrias de red).	Falta de separación contable / imputación de costos para empresas públicas.	No se exige expresamente la obtención de una tasa de rendimiento comercial por parte de la empresa pública.  Ausencia de la obligación de que las empresas públicas cubran los costos directos con los ingresos generados internamente y ausencia de una evaluación comparativa sistematizada de las transacciones de las empresas públicas con transacciones similares de los operadores privados.	Falta de criterios transparentes y objetivos en la compensación de las obligaciones de servicios públicos relacionadas a las empresas públicas.
<b>REFERENCIA</b>	La legislación exige la separación empresarial de las empresas públicas.	Contabilidad para separar las actividades comerciales y no comerciales de las empresas públicas.  Evaluación objetiva de las empresas públicas sobre la base de informes de rendimiento transparentes.	Las operaciones comerciales y las inversiones de las empresas públicas deben tener un Valor Neto Presente positivo, tasas de rendimiento coherentes con el mercado y deben medirse en función de los resultados del sector privado.	La compensación que se pide a las empresas públicas por la prestación de servicios públicos se basa en una rendición de cuentas transparente y en criterios objetivos. Se evita la subvención cruzada.
<i>Principios a nivel de empresa: Separación de las actividades comerciales y no comerciales de las empresas públicas</i>				
	<b>Neutralidad regulatoria</b>	<b>Compras y contrataciones públicas</b>	<b>Neutralidad fiscal</b>	<b>Neutralidad de la deuda y subvenciones directas</b>
<b>PARAGUAY</b>	Las empresas públicas se benefician de privilegios regulatorios sectoriales, por ejemplo energía, telecomunicaciones, aviación y puertos, y de derechos exclusivos en ciertos mercados, como cemento y servicios postales.  Falta de separación clara entre las funciones de regulador y operador del mercado, como por ejemplo ANDE (electricidad) o ANNP (puertos).	Las empresas públicas pueden celebrar contratos con organismos públicos sin necesidad de una licitación.	Las empresas públicas están, en principio, sujetas a la totalidad de los impuestos bajo el mismo sistema fiscal de referencia que el sector privado, ya sea el impuesto sobre la renta o el impuesto sobre las ventas, pero prevalecen algunas excepciones, por ejemplo, el IVA que se paga en el momento del devengo o la donación libre de impuestos.	Las empresas públicas tienen acceso a garantías estatales para acceder a la financiación.  Subvenciones indirectas a través de la compra obligatoria de bienes y servicios por parte de las empresas públicas, como por ejemplo combustible, productos químicos, servicios postales.  No hay normas sobre el diseño de las subvenciones para minimizar las distorsiones de la competencia.
<b>REFERENCIA</b>	Las empresas compiten en igualdad de condiciones, sin protección comercial y con una competencia basada en el mercado por los derechos para invertir en activos estatales.  Los sectores en los que la competencia es factible están abiertos a la inversión del sector privado.	Competencia en la contratación pública basada en el mercado Licitaciones / subastas designadas para reducir el riesgo de manipulación de licitaciones.	Extenciones fiscales, subvenciones y garantías de deuda concedidas siguiendo principios de neutralidad competitiva.	
<i>Principios integrados en el marco regulatorio transversal y en políticas sectoriales</i>				

Fuente: Banco Mundial.

### 5.2.1.b Mejorar la calidad de las regulaciones, especialmente para los servicios profesionales regulados

Paraguay podría introducir un enfoque progresivo para reducir la complejidad y los costos de los procedimientos regulatorios. Varios países de América Latina y el Caribe tienen programas enfocados en la simplificación regulatoria. Entre otros, estos incluyen bases de datos en línea con las leyes primarias vigentes y programas para revisar ex

post las regulaciones que podrían eliminarse o simplificarse. En particular, los esfuerzos de desregulación de México han resultado en una estructura regulatoria e institucional completa, tanto a nivel nacional como subnacional, para mejorar la calidad del marco regulatorio (cuadro 5.3). Navegar por el sistema legal de Paraguay podría resultar difícil para nuevos participantes, ya que no existe una base de datos en línea con las regulaciones subordinadas o el uso obligatorio de un lenguaje sencillo para facilitar la comprensión de las normas aplicables.

### Cuadro 5.3: Un enfoque evolutivo de la reforma regulatoria en México

En 1989, el Gobierno de México lanzó un programa para revisar el marco regulatorio con el fin de fomentar la competencia y el crecimiento y creó la Oficina de Desregulación Económica en la Secretaría de Comercio y Promoción Industrial para liderar estos esfuerzos. En los años siguientes, se promulgaron leyes clave para crear un entorno más competitivo, entre otras la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1992), la Ley Federal de Competencia Económica (1992), la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (1993), la Ley de Comercio Exterior (1993), la Ley de Puertos (1993), la Ley Federal de Telecomunicaciones (1995), y la Ley de Aeropuertos (1995).

En 1995 se introdujo un nuevo programa de apoyo a la Desregulación de la Actividad Empresarial. Esto se sumó a una nueva configuración institucional que incluyó el Consejo para la Desregulación Económica y el Registro Federal de Trámites Empresariales, así como mecanismos para permitir la coordinación con los gobiernos estatales en sus actividades regulatorias. Además, se establecieron nuevos procedimientos para que todas las propuestas de regulación federal pasen por un análisis de impacto económico y se estableció un registro de todos los procedimientos federales que afectan la actividad económica.

En el año 2000, se reformó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para institucionalizar la política de mejoras regulatorias. Se creó la Comisión Federal para la Mejora Regulatoria (COFEMER) como oficina encargada de promover las mejoras regulatorias, mientras que el Consejo Federal para la Mejora Regulatoria se creó como una plataforma para que los ciudadanos y el sector privado participen en las actividades regulatorias. Para reforzar el marco institucional, en 2018 se creó la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) como una unidad desconcentrada del Ministerio de Economía con el mandato de mejorar la regulación, simplificar servicios y trámites, y mejorar la transparencia en las actividades regulatorias y adjudicativas. Todos los procedimientos, regulaciones, servicios e inspecciones están completamente disponibles en línea para ciudadanos y empresas.

Fuente: Miralles, G., L. Zipitria y S. Dauda (próximamente).

#### **Además, las restricciones de entrada y conducta en los servicios regulados podrían restringir la dinámica del mercado.**

Si bien las mejores prácticas internacionales reflejan la importancia de promover la competencia efectiva en los servicios profesionales, restricciones regulatorias aún prevalecen en Paraguay<sup>90</sup>. La entrada está limitada no sólo por la necesidad de obtener el permiso de las autoridades públicas (para contadores, abogados, notarios y arquitectos) o de los colegios profesionales (para ingenieros), sino también por la cuasi exclusividad de ciertas tareas. Sin embargo, no todas las tareas cubiertas por tales derechos pueden ser estrictamente necesarias para proteger la calidad de los servicios. Por ejemplo, ciertas tareas realizadas exclusivamente por notarios podrían ser realizadas por abogados, lo que mejoraría la competencia y la disponibilidad del servicio. Todavía existen regulaciones de precios para varios servicios profesionales, incluyendo precios mínimos para actividades realizadas por abogados y notarios y precios máximos vinculantes para arquitectos; el primero podría tener efectos similares a los acuerdos de cártel. Pellizari y Pica (2011) encontraron que en Italia, las reformas de la política de competencia que eliminan las tarifas reguladas en los servicios profesionales han generado beneficios económicos al impulsar la productividad sin afectar la calidad de los estándares profesionales.

#### **5.2.1.c Promoción de la igualdad de trato de los proveedores extranjeros**

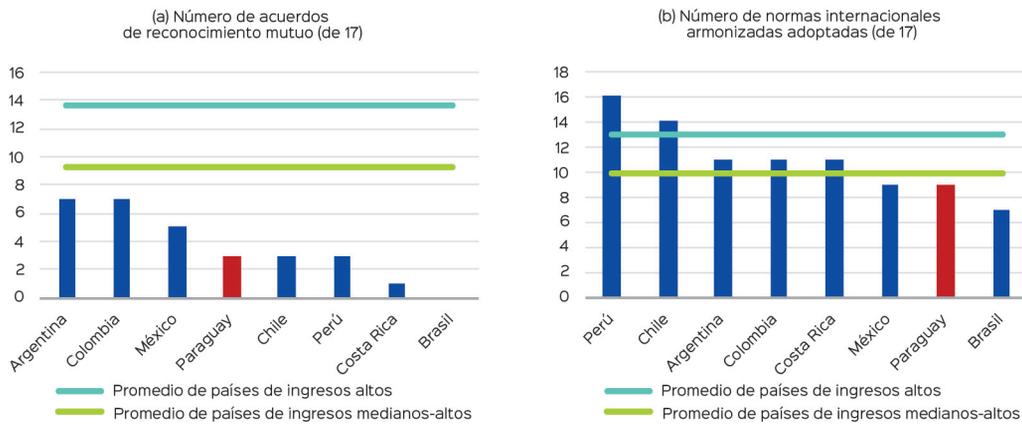
##### **Aunque Paraguay tiene un marco de inversión relativamente abierto, los proveedores extranjeros a menudo reciben un trato desigual.**

Por ejemplo, los requisitos de licencia en el transporte de mercancías por carretera limitan la propiedad extranjera<sup>91</sup> y el cabotaje entre puertos nacionales está prohibido salvo excepción aprobada por el Poder Ejecutivo<sup>92</sup>. Los reglamentos no se publican de manera fácilmente accesible a nivel internacional. Cabe destacar que Paraguay sólo cuenta con acuerdos de reconocimiento mutuo en el transporte aéreo y marítimo, así como en hoteles y restaurantes (figura 5.11a). Adicionalmente, los reguladores no están obligados a utilizar estándares y procedimientos de certificación armonizados internacionalmente en la construcción, distribución, transporte por carretera, hoteles y restaurantes, y servicios profesionales (excepto contabilidad) (figura 5.11b).

#### **5.2.2 Fortalecimiento de la aplicación de la competencia y la defensa**

**Prevenir prácticas anticompetitivas y minimizar los efectos negativos de las fusiones es clave para mantener la competitividad de los mercados nacionales.** Las prácticas

**Figura 5.11: Acuerdos de reconocimiento mutuo y normas internacionales de armonización adoptados**



Fuente: Cuestionario PMR para Paraguay y base de datos de Regulación del Mercado de Productos de OCDE-Banco Mundial, 2018–20.

anticompetitivas son comunes en los mercados de insumos y afectan la competitividad comercial de los países. En América Latina, por ejemplo, se han detectado cárteles en los mercados de fertilizantes, cemento, combustibles, transporte de carga y construcción, muchos de ellos de carácter transnacional. Estas prácticas son particularmente dañinas y difíciles de detectar y, por lo tanto, es necesario contar con programas fuertes contra los cárteles (cuadro 5.4).

**El marco regulatorio de competencia de Paraguay, vigente desde 2013, contiene elementos clave para apoyar la aplicación y la promoción.** Un marco de política de competencia eficaz fomenta la competencia al garantizar que todas las empresas puedan interactuar en igualdad de condiciones y al facilitar la entrada a los mercados, al tiempo que sanciona y previene el comportamiento anticompetitivo. En Paraguay, la Ley de Competencia prohíbe los cárteles y los acuerdos anticompetitivos, así como el abuso de posición dominante, y permite que la CONACOM controle los efectos anticompetitivos de las fusiones. Por el lado de la promoción, la ley otorga facultades a la autoridad de competencia para emitir opiniones no vinculantes. La CONACOM aprobó recientemente lineamientos para la notificación de fusiones<sup>93</sup> y una guía para estudios de mercado<sup>94</sup>. También ha lanzado una consulta pública sobre el “Instructivo para la declaración de confidencialidad de los documentos presentados a la CONACOM” y sobre los “Lineamientos para la definición de mercado relevante”<sup>95</sup>.

**A pesar de este progreso, las acciones de CONACOM son incipientes y aún le faltan herramientas clave para la fiscalización y promoción de la competencia.** Primero, se deben corregir los vacíos en el marco legal para que la CONACOM pueda eliminar las prácticas anticompetitivas. Los cárteles y los acuerdos horizontales resultan en una pérdida del bienestar para la economía debido a los importantes sobrepuestos de productos y servicios clave<sup>96</sup>. Sin embargo, el artículo 8 de la Ley de Competencia limita indebidamente el alcance de las conductas típicamente consideradas como cárteles duros, ya que requiere que los acuerdos de fijación de precio/cantidad sean “abusivos” para ser prohibidos<sup>97</sup>. La falta de un programa de clemencia también constituye una debilidad crítica de la ley. Un programa de clemencia que funcione bien es crucial para desestabilizar los cárteles al crear una amenaza permanente de que cualquiera de sus miembros pueda presentarse ante la autoridad para evitar la multa. Las limitaciones para acceder a pruebas directas de cárteles impiden a su vez que la CONACOM construya casos sólidos. Además, la deficiente base legal para realizar allanamientos<sup>98</sup> debilita la capacidad de la CONACOM para descubrir conductas anticompetitivas ya que las investigaciones se basan únicamente en solicitudes de información y denuncias. A 2021, la CONACOM ha iniciado sólo dos investigaciones sobre posibles prácticas anticompetitivas relacionadas con la manipulación de licitaciones de insumos médicos y la negativa a negociar los derechos de transmisión para los mercados de fútbol<sup>99</sup>, pero aún no ha impuesto sanciones.

## Cuadro 5.4: La importancia de la introducción de un programa fuerte contra los cárteles

La omnipresencia de los carteles en América Latina y el Caribe destaca la importancia de contar con una autoridad de competencia con suficientes recursos y herramientas para identificar, sancionar y prevenir acuerdos anticompetitivos de manera efectiva a través de un programa anti-cártel. Los acuerdos entre competidores para restringir la competencia o los cárteles tienen efectos nocivos: los hogares más pobres pagan hasta un 50 por ciento más por bienes de primera necesidad; el crecimiento, la productividad y la competitividad disminuyen, las políticas públicas se vuelven menos efectivas y la confianza de los ciudadanos en las economías de mercado y en el papel del sector privado se reduce significativamente. A pesar de ser comunes en todos los mercados, los cárteles son notoriamente difíciles de detectar, e incluso las autoridades de competencia maduras sólo detectan entre el 10 y el 20 por ciento de ellos. Es probable que la actividad de los cárteles aumente debido al efecto de la pandemia de COVID-19 de mercados más concentrados y menos dinámicos. Las economías más pequeñas y concentradas que no están totalmente abiertas al comercio son un terreno fértil para los cárteles, en particular cuando las instituciones para hacerles frente son débiles y las intervenciones gubernamentales aún no se evalúan para evitar una facilitación involuntaria de los cárteles.

Entre 1980 y 2020, se desmantelaron más de 300 cárteles en América Latina y el Caribe, pero la verdadera omnipresencia puede ser al menos diez veces mayor. Entre otras cosas, los cárteles afectaron bienes críticos como leche, azúcar, aves, transporte, energía y medicamentos. Los sobrepuestos oscilaron entre el 5 y el 30 por ciento, pero en al menos el 4 por ciento de los casos, los consumidores pagaron el doble por los productos y servicios afectados. La actividad de los cárteles también obstaculiza el crecimiento de la productividad y daña la competitividad de las exportaciones cuando los cárteles afectan la disponibilidad o los precios de insumos y servicios críticos en las cadenas de valor. Los beneficios de la liberalización comercial se reducen cuando los carteles acuerdan bloquear las importaciones o afectan servicios críticos como el transporte marítimo.

La lucha contra los cárteles genera ganancias particularmente tangibles, especialmente para los hogares más pobres, y minimiza los riesgos de consecuencias no deseadas para el entorno empresarial. A diferencia de otras políticas más complejas y arriesgadas para hacer frente a la falta de competencia, la lucha contra los cárteles aporta beneficios concretos. Por ejemplo, los programas de indulgencia desestabilizan los cárteles, acortando su duración y reduciendo el nivel de sus sobrecostos, como ha sido el caso en los Estados Unidos, la Federación Rusa, la República de Corea y otros países de la OCDE. Además, los programas contra los cárteles suelen recibir un amplio apoyo y aumentan la confianza del público en las economías de mercado.

Los programas anti-cártel exitosos requieren poderes legales claros y técnicas de investigación efectivas. Países como Brasil, Chile, Colombia, México y Perú han fortalecido su marco legal para otorgar a las autoridades de competencia facultades claras para llevar a cabo inspecciones sorpresivas, imponer sanciones e introducir programas de indulgencia. Para aumentar la probabilidad de detección, se ha requerido fortalecer las herramientas de inteligencia de mercado, técnicas de investigación, así como las capacidades para procesar la evidencia electrónica.

*Fuente:* Grupo del Banco Mundial (2021c)

### **Una mayor claridad en el marco de control de fusiones también sería clave para evitar los efectos negativos de la consolidación del mercado.**

El control de fusiones busca complementar la aplicación de las regulaciones de conducta e identificar situaciones en las que un cambio en la estructura del mercado probablemente afecte los resultados del mercado y perjudique a los consumidores. Sin embargo, la redacción de la Ley de Competencia de Paraguay genera incertidumbre sobre si las operaciones deben ser notificadas ex ante o ex post. Esto aún debe ser aclarado a través de la interpretación administrativa o judicial. El artículo 14 de la Ley de Competencia establece que las notificaciones de fusión deben presentarse dentro de los 10 días siguientes a su celebración, pero existe un proceso de autorización previa en el Decreto Reglamentario 1490/2014. Además, la falta de una prohibición explícita para realizar una fusión o adquisición antes de obtener la autorización de la CONACOM impide que esta sancione los casos de "Gun Jumping"<sup>100</sup>. Esta diferenciación tiene fuertes implicaciones en la práctica, y muy pocos países

han adoptado sistemas de notificación ex post dadas las dificultades para revertir operaciones de fusiones y adquisiciones ya realizadas. Desde 2016, la CONACOM ha analizado 30 concentraciones económicas en una serie de sectores, siendo los de tecnología y telecomunicaciones y combustibles y lubricantes los más predominantes. De estos, sólo uno fue bloqueado en el mercado de procesamiento de carne<sup>101</sup> y cinco fueron autorizados con condiciones de conducta. Las condiciones de conducta son más difíciles de monitorear, particularmente para autoridades jóvenes como la CONACOM. Por ello, las autoridades de competencia tienden a favorecer las condiciones estructurales.

**Finalmente, aunque la CONACOM se ha esforzado por incorporar los principios de competencia en las leyes y reglamentos, sus atribuciones de promoción podrían fortalecerse<sup>102</sup>.** La autoridad emitió una serie de dictámenes no vinculantes sobre proyectos de ley y normas sectoriales en materia de salud, solicitudes de transporte compartido y licencias de importación,

entre otros, con el fin de asegurar su cumplimiento con la competencia del mercado<sup>103</sup>. Sin embargo, ninguna de estas opiniones fue tomada en cuenta por las autoridades ya que no hay obligación de justificar diferencias frente a las opiniones de la CONACOM. El fortalecimiento de los poderes de promoción de la comisión siguiendo ejemplos regionales exitosos ayudaría a incorporar los principios de competencia en las regulaciones sectoriales. En Colombia, por ejemplo, las autoridades públicas pueden diferir de las opiniones de la Superintendencia de Industria y Comercio, la autoridad colombiana de competencia, pero deben justificar el motivo.

### 5.2.3 Reforzar las instituciones del mercado

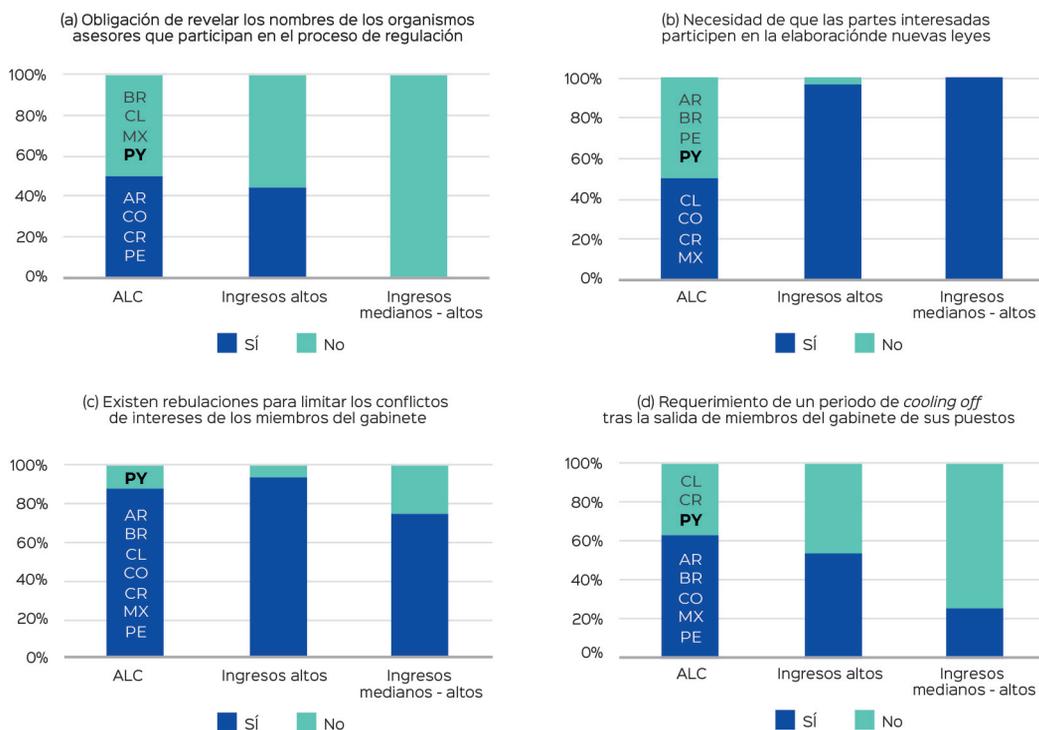
**Paraguay ha tomado medidas importantes para apoyar sus industrias de red, pero la falta de reguladores independientes podría estar obstaculizando el futuro desarrollo del mercado.** Por ejemplo, en electricidad, ANDE permanece bajo el control de su ministerio de línea con roles conflictivos tanto como regulador como operador (Grupo del Banco Mundial 2021a). En cuanto a la infraestructura fluvial, no existe separación entre las autoridades portuarias y los operadores de terminales portuarias, lo que podría perjudicar tanto la competencia como los derechos de exclusividad en el manejo de ciertas cargas.

**Además, los escasos recursos dificultan la capacidad de la autoridad de competencia para implementar su mandato de forma efectiva.** Los recursos técnicos y financieros de la CONACOM todavía no están a la par de sus pares regionales y de la OCDE. El presupuesto promedio de los organismos de competencia de la OCDE fue de US\$23,6 millones en 2019 (OCDE 2020) y el de los organismos latinoamericanos fue de US\$10,7 millones en 2018 (Global Competition Review Enforcement Ratings 2019). En cambio, el presupuesto de la CONACOM para 2021 apenas alcanzó US\$780.000<sup>104</sup>, muy por debajo del promedio regional. En cuanto al personal, la CONACOM enfrenta importantes restricciones operativas con no más de 15 personas dedicadas a labores técnicas<sup>105</sup>. En comparación, en 2019, las autoridades de Argentina y Colombia tenían 84 y 164 funcionarios, respectivamente, trabajando en temas de competencia. La autoridad de competencia de Costa Rica, que también es relativamente joven, contaba con 23 miembros del personal dedicados a temas de competencia en 2020.

**Además, Paraguay aún tiene que implementar medidas para regular las relaciones con los grupos de interés y mejorar la transparencia de los procesos regulatorios.** En primer lugar, Paraguay no ha promulgado normas que regulen la interacción entre funcionarios públicos y grupos de interés, incluyendo consultorías profesionales, empresas y asociaciones empresariales, y no existen requisitos para revelar la identidad de los grupos de interés que fueron consultados en cada proceso regulatorio. Tampoco se divulgan los nombres de los miembros de los órganos consultivos permanentes involucrados en el proceso regulatorio (figura 5.12a). En segundo lugar, las partes interesadas no están informadas sobre los procesos regulatorios para desarrollar leyes primarias y los reguladores no están obligados formalmente a considerar los comentarios de consulta recibidos de las partes interesadas (figura 5.12b). Finalmente, no existen normas sobre conflicto de intereses en relación con los miembros del gabinete (figura 5.12c) ni periodos de restricciones de contratación (*cooling off*) tras la salida de miembros del gabinete de sus puestos (figura 5.12d). La falta de un marco regulatorio para gestionar las relaciones con los grupos de interés y prevenir los conflictos de interés de los funcionarios públicos puede afectar la legitimidad de las entidades con funciones regulatorias. A su vez, esto puede resultar en una regulación que proteja a los titulares u obstaculice la reforma de políticas. En la región, Perú, Colombia, Chile y México han introducido regulaciones de cabildeo que abordan algunos de los problemas identificados en Paraguay y que podrían servir de ejemplo al país.

**La evidencia internacional indica que las evaluaciones de impacto regulatorio ex ante para nuevas leyes y regulaciones, incluyendo su impacto en la competencia, son herramientas fundamentales para fomentar la eficiencia regulatoria.** Sin embargo, en Paraguay, no existe tal obligación con respecto a las leyes primarias, y la evaluación de impacto regulatorio aplicable a la legislación secundaria (a) no incluye una evaluación del impacto sobre la competencia y (b) no está sujeta a revisión por parte de un organismo gubernamental externo a la entidad patrocinadora. En América Latina y el Caribe, Brasil, Chile, Costa Rica y México han adoptado marcos de evaluación de impacto regulatorio<sup>106</sup>. Sólo los de México y Chile incluyen la evaluación de impacto en la competencia.

**Figura 5.12: Marcos regulatorios sobre grupos de interés en países de América Latina y el Caribe y comparadores**



Fuente: Cuestionario PMR para Paraguay y base de datos de Regulación del Mercado de Productos del OCDE-Banco Mundial, 2018–20.  
 Nota: Los países son AR = Argentina; BR = Brasil; CL = Chile; CO = Colombia; CR = Costa Rica; MX = México; PE = Perú; PY = Paraguay.

### 5.3 Recomendaciones de política

**Mejorar la política de competencia en Paraguay para promover la competitividad internacional requerirá intervenciones en tres áreas prioritarias: (a) promover condiciones favorables a la competencia en los mercados de productos clave, (b) reforzar el marco regulatorio de la competencia y (c) fortalecer las instituciones del mercado.**

**i. Promoción de condiciones favorables a la competencia en mercados de productos clave** requerirá: (a) considerar la expansión progresiva de la participación del sector privado en las industrias de red; (b) reducir las barreras de entrada en los servicios profesionales regulados; y (c) una implementación más efectiva del marco de neutralidad competitiva para nivelar las reglas de juego entre los operadores del mercado independientemente de la propiedad (ya sea pública/privada o nacional/extranjera). Además, esto también implicará (d) reducir los costos de entrada al mercado.

**ii. Reforzar el marco regulatorio de la competencia** implicará: (a) reformas legales para permitir que la CONACOM acceda a evidencia directa de infracciones antimonopolio y para reforzar la defensa y la aplicación de la competencia y (b) un mayor uso de recursos estructurales para limitar los efectos anticompetitivos de las fusiones y adquisiciones.

**iii. Fortalecer las instituciones del mercado** implica: (a) la creación o el desarrollo de capacidades de instituciones clave, especialmente de la CONACOM, con recursos financieros y humanos adecuados; (b) el desarrollo de marcos regulatorios para evitar conflictos de interés; y (c) la implementación progresiva de evaluaciones de impacto regulatorio (RIA), cubriendo el impacto en la competencia de las regulaciones (primero) y leyes primarias (después).

**Table 5.3: Recomendaciones de política para mejorar la competencia**

Área de Reforma	Acción			Organismo Responsable
	Corto plazo (< de 1 año)	Mediano plazo (2-5 años)	Largo plazo (> de 5 años)	
Promover condiciones favorables para la competencia en mercados de productos clave	<b>Apoyar la participación del sector privado en las industrias de red</b>			
		<p>Evaluar costos y beneficios de eliminar progresivamente monopolios en mercados donde la competencia es viable.</p> <p>Eliminar progresivamente los monopolios y apoyar el acceso de operadores privados a mercados donde la competencia es viable (como energía, transporte, telecomunicaciones).</p> <p>Introducir herramientas regulatorias para permitir la participación del sector privado en las industrias de red, incluyendo el acceso de terceros en los sectores energéticos o la desagregación del bucle local y las políticas de uso compartido de infraestructura en telecomunicaciones.</p> <p>Limitar los derechos exclusivos para operadores seleccionados (como cemento, servicios postales e importación de combustible).</p> <p>Estas acciones requieren la modificación de las leyes primarias.</p>		Congreso Nacional; ministerios de línea, entre otros MIC; Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; Ministerio de Hacienda; Secretaría Técnica de Planificación; Consejo Nacional de Empresas Públicas; y CONACOM.
	<b>Aumentar la competencia en los servicios profesionales regulados</b>			
		<p>Eliminar las pautas de precios y facilitar la entrada al mismo tiempo que se asegura la calidad del servicio y reevaluar tareas (cuasi) exclusivas; esta acción requiere cambios legales.</p>		Congreso Nacional, colegios profesionales y CONACOM.
	<b>Implementar los principios de neutralidad competitiva y nivelar las reglas juego entre operadores públicos y privados</b>			
	Mejorar la cooperación interinstitucional entre la CONACOM y la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, incluyendo la ejecución de un memorando de entendimiento para definir un marco de coordinación.	<p>Introducir procedimientos transparentes y competitivos para designar a los miembros de la junta e involucrarlos en la designación de los directores ejecutivos.</p> <p>Considerar el establecimiento de un organismo especializado para gestionar los derechos de propiedad de las empresas públicas.</p>	<p>Limitar los privilegios regulatorios para las empresas públicas (contratación pública, laboral, y ley de quiebras).</p> <p>Limitar la divulgación de precios de referencia en las licitaciones.</p> <p>Estas acciones requieren la modificación de las leyes primarias.</p>	Congreso Nacional (CN); Ministerio de Hacienda (MH); ministerios sectoriales; Secretaría Técnica de Planificación; Consejo Nacional de Empresas Públicas.
		<p>Separar las actividades comerciales y no comerciales de las empresas públicas, al menos a través de la separación de cuentas.</p> <p>Estas acciones requieren modificaciones legales.</p>		
		<p>Eliminar las restricciones para que los operadores extranjeros brinden servicios de carga por carretera y permitir el cabotaje en el transporte acuático; estas acciones requieren enmiendas legales.</p>	<p>Limitar los privilegios regulatorios para las firmas nacionales en las licitaciones (ventajas de precio, reservas para porcentajes de contratos, contenido local); estas acciones requieren cambios legales.</p>	Congreso Nacional; ministerios de línea; Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, CONACOM.
	<b>Reducir los costos de entrada al mercado y limitar la complejidad de las regulaciones</b>			
	Establecer una base de datos en línea de legislación secundaria/regulación subordinada.	<p>Establecer una ventanilla única para autorizaciones y permisos; esta acción requiere reformar leyes primarias.</p> <p>Establecer programas para reducir el número de licencias y permisos y costos de cumplimiento; esta acción requiere enmendar las regulaciones secundarias.</p>	<p>Establecer la regla de "el silencio es consentimiento" para las autorizaciones; esta acción requiere reformar las leyes primarias.</p>	Congreso Nacional; ministerios de línea (MIC; Ministerio de Hacienda); Secretaría Técnica de Planificación; Corte Suprema de Justicia.
Reforzar el marco regulatorio de la competencia	<b>Reforzar la lucha contra las prácticas anticompetitivas</b>			
	<p>Reevaluar el uso de recursos estructurales como preferidos a los recursos conductuales.</p>	<p>Modificar el marco legal (a) aclarar el mandato de la CONACOM para realizar redadas sorpresivas y tener acceso a evidencia directa de comportamiento anticompetitivo; b) eliminar la necesidad de demostrar intención abusiva para los cárteles de fijación de precios; c) desarrollar una política de indulgencia; d) aclarar la naturaleza ex-ante/ex-post de las notificaciones de fusión y sus efectos; e) introducir una obligación para los organismos públicos que se desvían de las opiniones de CONACOM para justificar tal desviación.</p> <p>Desarrollar herramientas internas para realizar análisis forenses de tecnología de la información.</p>		Congreso Nacional y CONACOM.
Fortalecer las instituciones del mercado	<b>Crear/reforzar instituciones de mercado con recursos y marcos regulatorios adecuados para evitar conflictos de interés</b>			
	<p>Reforzar progresivamente las capacidades presupuestarias y de personal de la CONACOM.</p>	<p>Considerar la creación de reguladores sectoriales independientes en las industrias redes para evitar conflictos de intereses entre los reguladores y los operadores del mercado; esta acción requiere enmiendas legales.</p>		CN; MH; ministerios sectoriales; CONACOM.
		<p>Desarrollar procedimientos para consultar a las partes interesadas clave en el desarrollo de leyes primarias y considerar sus comentarios dentro del proceso legislativo; esta acción requiere enmiendas legales.</p>	<p>Considerar la promulgación de marco legales (a) para gestionar las relaciones entre los reguladores y los grupos de interés, incluyendo la divulgación de los miembros de los órganos consultivos involucrados en el proceso regulatorio.</p>	Órganos legislativos CN; CONACOM.
	<b>Implementar RIA que cubran el impacto de la competencia</b>			
	<p>Implementar ex-ante RIA para la regulación secundaria, teniendo en cuenta el impacto en la competencia.</p>	<p>Implementar ex-ante RIA para la legislación primaria, cubriendo el impacto de la competencia; esta acción requiere cambios legales.</p>		Órganos legislativos CN; reguladores sectoriales.

The background of the page is a complex, abstract pattern of thin, light blue lines. These lines are curved and flow from the top right towards the bottom left, creating a sense of movement and depth. The lines are densely packed in some areas and more sparse in others, forming a mesh-like structure that resembles a stylized, flowing ribbon or a series of overlapping paths.

# REFERENCIAS

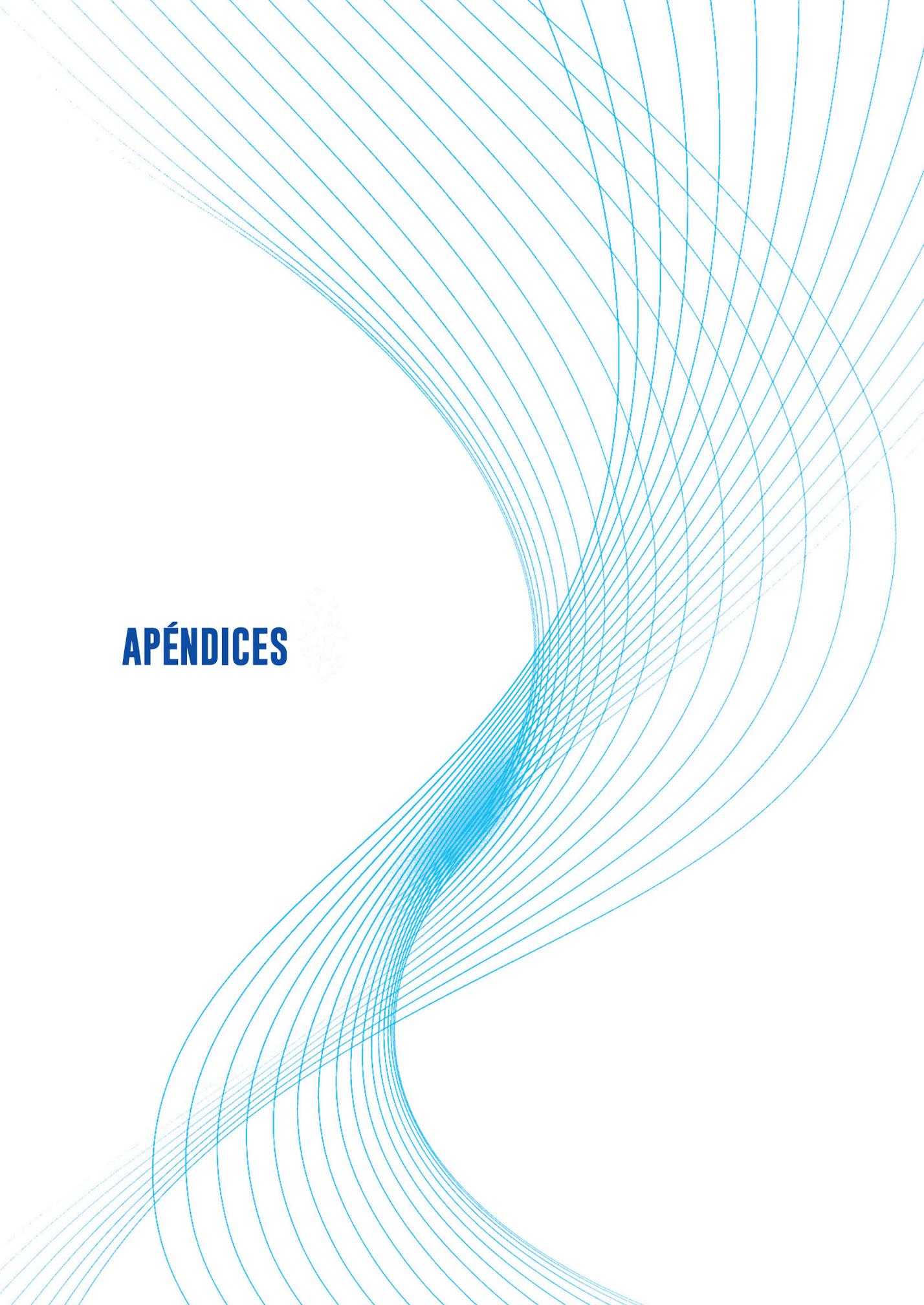
# REFERENCIAS

- Acemoglu, D., and A. Ozdaglar. 2007. "Competition and Efficiency in Congested Markets." *Mathematics of Operations Research* 32 (1): 1–31.
- Aghion, P., and R. Griffith. 2008. *Competition and Growth: Reconciling Theory and Evidence*. Zeuthen Lectures. Cambridge, MA: MIT Press.
- Albagli, E., A. Chovar, E. Luttini, C. Madeira, A. Naudon, and M. Tapia. 2017. "Labor Market Flows: Evidence from Chile Using Micro Data from Administrative Tax Records." Documento de Trabajo, Banco Central de Chile, No. 812.
- Andersen, Maria R., Benjamin R. Kett, and Erik von Uexkull. 2018. "Corporate Tax Incentives and FDI in Developing Countries." In *Global Investment Competitiveness Report: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*, 73–100. Washington, DC: World Bank.
- Andrews, D., and F. Cingano. 2014. "Public Policy and Resource Allocation: Evidence from Firms in OECD Countries." *Economic Policy* 29 (78): 253–96.
- Arenas, Guillermo. 2021. "Mirror Analysis of Paraguay Imports." Unpublished.
- Arnold, Jens M., and Beata S. Javorcik. 2009. "Gifted Kids or Pushy Parents? Foreign Direct Investment and Plant Productivity in Indonesia." *Journal of International Economics* 79 (1): 42–53.
- Artopoulos, Alejandro, Daniel Friel, and Juan C. Hallak. 2010. "Lifting the Domestic Veil: The Challenges of Exporting Differentiated Goods across the Development Divide." NBER Working Paper 16947, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Banco Mundial. 2018. *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*. Washington, DC: World Bank.
- Barone, G., and F. Cingano. 2011. "Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries." *Economic Journal* 121 (555): 931–57.
- Cadot, O., and M. Malouche. 2012. *Non-Tariff Measures: A Fresh Look at Trade Policy's New Frontier*. Washington, DC: World Bank.
- Connor, John. 2010. "Price Fixing Overcharges." Available at [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1610262](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1610262).
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti, and F. Steiner. 2006. "Regulation, Competition and Productivity Convergence." OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Economics Department Working Papers 509, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/431383770805>.
- European Commission. 2021. "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism." Brussels, 14.7.2021. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf).
- Gal, P., and A. Hijzen. 2016. "The Short-Term Impact of Product Market Reforms: A Cross-Country Firm-Level Analysis." OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Economics Department Working Papers 1311, OECD Publishing, Paris. [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-short-term-impact-of-product-market-reforms\\_5jlv2jm07djl-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-short-term-impact-of-product-market-reforms_5jlv2jm07djl-en).
- Goodwin, Tanja, and Martha D. Pierola. 2015. "Export Competitiveness: Why Domestic Market Competition Matters. Viewpoint." June 2015. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23658>.
- Grupo Banco Mundial. 2018. *Strengthening Argentina's Integration into the Global Economy: Policy Proposals for Trade, Investment, and Competition*. Washington, DC: World Bank.
- Grupo Banco Mundial. 2019. "Mexico Policy Notes." <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31989/Mexico-Policy-Notes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Grupo Banco Mundial. 2020. *Evaluating the Costs and Benefits of Corporate Tax Incentives*. Washington, DC: World Bank Group.
- Grupo Banco Mundial. 2021a. "Paraguay Infrastructure Sector Assessment Program (InfraSAP)," PowerPoint presentation.
- Grupo Banco Mundial. 2021b. "National Trade Facilitation Committees: Monitoring Performance, Guidance and Good Practice." Unpublished report.
- Grupo Banco Mundial. 2021c. "Fixing Markets, Not Prices: Policy Options to Tackle Economic Cartels in Latin America and the Caribbean." Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35985>.
- Grupo Banco Mundial. "Logistic Performance Index." World Bank open data. [https://data.worldbank.org/indicator/LP.LPI.INFR.XQ?contextual=default&end=2018&locations=PY&name\\_desc=false&start=2007&view=chart](https://data.worldbank.org/indicator/LP.LPI.INFR.XQ?contextual=default&end=2018&locations=PY&name_desc=false&start=2007&view=chart) (accessed March 31, 2022).
- Harding, Torfinn, and Beata S. Javorcik. 2011. "Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows." *Economic Journal* 121 (557).
- Havranek, Tomas, and Zuzana Irsova. 2011. "Estimating Vertical Spillovers from FDI: Why Results Vary and What the True Effect Is." *Journal of International Economics* 85 (2): 234–44.
- Heilbron, A., and Y. Aranda-Larrey. 2020. "Strengthening Service Delivery of Investment Promotion Agencies: The Comprehensive Investor Services Framework." Finance, Competitiveness, and Innovation in Focus, World Bank, Washington, DC.
- Iacovone, Leonardo. 2020. "Promoting SMEs in Argentina to Successfully Enter and Grow in Export Markets." Preliminary results from the evaluation of an innovative pilot (draft). World Bank.
- International Monetary Fund, OECD, UN, and World Bank. 2015. "Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment." International Monetary Fund Report to the G-20 Development Working Group.
- Kee, H. L., and A. Nicita. 2016. "Trade Frauds, Trade Elasticities and Non-Tariff Measures." <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/315201480958601753-0050022016/original/3KEEpaper.pdf>.

- Kitzmuller, Markus, and Martha Licetti. 2012. "Competition Policy: Encouraging Thriving Markets for Development." Public Policy for the Private Sector note 331, World Bank, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/77818146>.
- Lanfranconi, Antonella, César García, and Erika M. Medina. 2019. "Diagnóstico del Proceso de Importación Marítima-Fluvial y Terrestre de Paraguay." Unión Industrial Paraguaya, Procomex, Banco Interamericano de Desarrollo y Cámara Nacional de Importadores.
- McLinden G., E. Fanta, D. Widdowson, and T. Doyle. 2011. "Border Management Modernization." Washington, DC: World Bank Group.
- Miralles, Graciela, Leandro Zipitria, and Seidu Dauda. Forthcoming. Barriers to Competition in Product Market Regulation: New insights on Latin American Countries. Washington, DC: World Bank Group.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2005. "The Benefits of Liberalising Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment in the OECD." OECD Economics Department Working Papers 463, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2012. "The OECD Regulatory Reform Review of Indonesia: Market Openness." OECD Trade Policy Working Paper 138. OECD, Paris.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2016. "Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy". <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2017. "Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy: Draft for Public Consultation", Paris.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2018. "Towards Sustainable Environment in Paraguay." In Multi-dimensional Review of Paraguay, Volume 1: Initial Assessment, Chapter 2. Paris: OECD.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2019. FDI Qualities Index: Measuring the Sustainable Development Impacts of Investment. Paris: OECD.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2020. Competition Trends 2020. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/competition/oecd-competition-trends.htm>.
- Organización Mundial del Comercio. 2017. "Trade Policy Review: Paraguay." [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tpr460\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr460_e.htm).
- Pellizzari, Michele, and Giovanni Pica. 2011. "Liberalizing Professional Services: Evidence from Italian Lawyers." Working Paper 372, Bocconi University.
- Presidencia de la República de Paraguay. "Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864-1870." Decreto No. 4020. [https://agmelmegarejo.com.py/wp-content/uploads/2020/09/DECRETO4020\\_9jsejq6l.pdf](https://agmelmegarejo.com.py/wp-content/uploads/2020/09/DECRETO4020_9jsejq6l.pdf).
- Qiang, Christine Zhenwei, Yan Liu, and Victor Steenbergen. 2021. An Investment Perspective on Global Value Chains. Washington, DC: World Bank.
- REDIEX. Paraguay's Export and Investment Promotion Agency. [www.rediex.gov.py](http://www.rediex.gov.py) (accessed March 31, 2022).
- Reis, Jose Guilherme, and Thomas Farole, 2012. Trade Competitiveness Diagnostic Toolkit. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2248>.
- Reis, Jose, Mariana Iooty, Jose Signoret, Tanja Goodwin, Martha Licetti, Alice Duhaut, and Somik Lall. 2018. "Trade Liberalization and Integration of Domestic Output Markets in Brazil." Policy Research Working Paper 8600. World Bank, Washington, DC.
- Saurav, Abhishek, and Ryan Kuo. 2020. A Literature Review on the Effects of FDI on Local Firm Productivity. Washington, DC: World Bank.
- Saurav, Abhishek, Peter Kusek, Ryan Kuo, and Brody Viney. 2021. The Impact of COVID-19 on Foreign Investors: Evidence from the Quarterly Global MNE Pulse Survey for the Fourth Quarter of 2020. Washington, DC: World Bank.
- Saurav, Abhishek, and Brody Viney. 2020. Catalyzing Investment for Green Growth: The Role of Business Environment and Investment Climate Policy in Environmentally Sustainable Private Sector Development. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight. Washington, DC: World Bank.
- Topalova, P., and A. Khandelwal. 2011. "Trade Liberalization and Firm Productivity: The Case of India." Review of Economics and Statistics 93 (3): 995-1009.
- UNCTAD. 2016. "Trade Facilitation and Development: Driving Trade Competitiveness, Border Agency Effectiveness and Strengthened Governance." UNCTAD/DTL/TLB/2016/1. [https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2016d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2016d1_en.pdf).
- UNCTAD. 2019. "International Classification of Non-Tariff Measures." United Nations, Geneva. [https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2019d5\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2019d5_en.pdf).
- UNCTAD. 2020a. "National Trade Facilitation Committees as Coordinators of Trade Facilitation Reforms." United Nations, Geneva. [https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2020d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2020d1_en.pdf).
- UNCTAD. 2020b. "Services Policy Review of Paraguay." <https://unctad.org/webflyer/services-policy-review-paraguay-2021>.
- UNCTAD. 2020c. World Investment Report 2020: International Production Beyond the Pandemic. Geneva: UNCTAD.
- UNCTAD. 2021. "Investment Trends Monitor: Special WIF Factsheet edition," October. [https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2021d2\\_en.pdf?utm\\_source=World+Investment+Network+%28WIN%29&utm\\_campaign=23e047a923-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2017\\_05\\_22\\_COPY\\_01&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_646aa30cd0-23e047a923-70312317](https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2021d2_en.pdf?utm_source=World+Investment+Network+%28WIN%29&utm_campaign=23e047a923-EMAIL_CAMPAIGN_2017_05_22_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_646aa30cd0-23e047a923-70312317).
- UNIDO (United Nations Industrial Development Organization). 2017. Quality Infrastructure of the Americas: Strategic Roadmap. Vienna: UNIDO.



# APÉNDICES



## APÉNDICE A: LICENCIAS DE IMPORTACIÓN

Autoridad	Producto	Duración del registro	Motivo invocado para la licencia previa a la importación
DINAPI	Medios magnéticos y ópticos y materia prima para su fabricación (RISMOMPP) <sup>a</sup>	Anual	1. Prevención de piratería y falsificación
MIC	Azúcar (SA 1701) <sup>b</sup>	Trimestral	2. Calidad y salud
MIC	Cemento <sup>b</sup>	Anual	3. Calidad y seguridad
MIC	Mate (Yerba mate) <sup>a</sup>	Anual	4. Calidad
MIC	Artículos de hierro y acero <sup>a</sup>	Anual	5. Calidad y seguridad
MIC	Artículos de alambre, barras de hierro y/o acero, torres y mástil-les de celosía <sup>c</sup>	Anual	6. Calidad y seguridad
MIC	Dispositivos de telefonía móvil celular y sus partes; solo placas madre <sup>c</sup>	Anual	7. Calidad
MIC	Lámparas incandescentes y fluorescentes <sup>a</sup>	Anual	8. Calidad
SENAVE	Productos fitosanitarios para uso agrícola <sup>a</sup>	5 años	9. Protección fitosanitaria
SENAVE	Productos y subproductos vegetales <sup>a</sup>	5 años	10. Protección fitosanitaria (SENA-SA)
SENAVE	Semillas <sup>b</sup>	5 años	11. Protección fitosanitaria
MIC	Carne vacuna deshuesada <sup>a</sup>	N/A	12. Procedimientos administrativos
MIC	Harina de trigo (NCM1101.00.00) <sup>a</sup>	Anual	13. Registro
MIC	Artículos confeccionados (NCM capítulos 61, 62 y 63) <sup>a</sup>	Anual	14. Registro
MIC	Calzado (25 títulos del capítulo 64 de la NCM) <sup>a</sup>	N/A	15. Seguimiento estadístico
DIMABEL	Armas de fuego, municiones, explosivos y similares <sup>a</sup>	N/A	16. Seguridad nacional
INAN	Productos alimenticios <sup>a</sup>	N/A	17. Salud
MIC	Carne y vísceras de aves (NCM 0207.11.00; 0207.12.00; 0207.13.00; y 0207.14.00) <sup>a</sup>	Anual	18. Seguimiento sanitario y estadístico
INAN	Sal lavada y centrifugada <sup>a</sup>	3 años	19. Salud (MIC)
MSPBS	Medicamentos, productos farmacéuticos patentados (fitoterapéuticos y homeopáticos) <sup>b</sup>	5 años	20. Salud
MIC	Insecticidas domésticos	N/A	21. Salud
MSPBS	Jeringas y agujas hipodérmicas <sup>b</sup>	N/A	22. Salud
SENAD MSPBS	Sustancias estupefacientes y drogas peligrosas <sup>b</sup>	N/A	23. Salud
NAN MAG	Productos alimenticios no comercializables <sup>a</sup>	N/A	24. Salud
SENACSA	Animales, productos y subproductos de origen animal <sup>d</sup>	N/A	25. Salud
SEAM	Neumáticos usados <sup>a</sup>	N/A	26. Salud
SENACSA	Bovinos u otros animales de cría susceptibles a la tuberculosis <sup>d</sup>	N/A	27. Protección de la salud animal
SENACSA	Cerdo <sup>d</sup>	N/A	28. Protección de la salud animal
SENACSA	Bovinos y ovinos de Argentina, Brasil y Uruguay <sup>d</sup>	N/A	29. Protección de la salud animal
SENACSA	Semen congelado y embriones de origen animal <sup>d</sup>	N/A	30. Protección de la salud animal
SEAM	Sustancias degradantes del ozono <sup>b</sup>	N/A	31. Protección del ambiente
MSPBS	Productos de higiene para uso doméstico y cosméticos <sup>a</sup>	5 años	32. Entorno de salud y protección
MIC	Extintores tipo aerosol con espuma extintora de capacidad máxima de 250 ml <sup>a</sup>	Anual	33. Ambiente
MIC	Pilas y baterías primarias ordinarias de zinc-carbón y manganeso alcalino <sup>a</sup>	Anual	34. Salud y protección del medio ambiente
MIC	Productos a base de petróleo <sup>c</sup>	Por cada importación	35. Protección del ambiente
MIC	Bolsas de plástico y bolsas biodegradables <sup>a</sup>	Anual	36. Protección del ambiente
SEAM	Especies amenazadas de fauna y flora silvestres <sup>b</sup>	N/A	37. Protección del ambiente
SEAM	Artículos reciclables (cartón, aluminio, plástico, vidrio, cobre, etc.) <sup>a</sup>	N/A	38. Certificado de inocuidad
MAG MSPBS	Sustancias tóxicas o peligrosas del tipo utilizado en productos sanitario-domésticos (categoría de riesgo 1)	Una vez	N/A
MIC	Carne vacuna	Anual	N/A
MIC	Calzados	Anual	N/A
MIC	Cableado aislado con policloruro de vinilo (PVC) para tensiones nominales no superiores a 450/750 V	Anual	N/A
MIC	Cables de potencia con aislamiento extrusionado para tensiones nominales de 1,0 kV 3,0 kV	Anual	N/A
MIC	Aceites y grasas lubricantes para usos automotrices e industriales	Anual	N/A
MIC INAN	Productos alimenticios, bebidas y aditivos de tipo "gourmet"	Anual	N/A
MSPBS	Aparatos, instrumentos, equipos y dispositivos médicos, odontológicos y de laboratorio	5 años	N/A
MSPBS MAG	Productos alimenticios y bebidas	5 años	N/A
SENACSA	Sal para consumo animal	5 años (importadores) 10 años/prods	N/A

Fuente: Organización Mundial del Comercio (2017).

## **APÉNDICE B: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE**

Los efectos económicos en Paraguay de la implementación del TLC UE-Mercosur se modelan utilizando simulaciones CGE, en particular el modelo "Envisage". La producción en el modelo se implementa como una serie de funciones anidadas de elasticidad constante de sustitución para capturar la sustituibilidad y la complementariedad entre todos los insumos. Los cultivos y la ganadería tienen una estructura productiva diferente al resto de los bienes de producción. El modelo incorpora cinco tipos de factores de producción: mano de obra (diferenciada por calificación y por género), capital, tierra, un recurso natural específico del sector (como las reservas de energía de combustibles fósiles) y agua.

La producción nacional se destina al mercado interno o se exporta, siguiendo una función de transformación de elasticidad constante. Hay tres agentes de la demanda final interna: los hogares (h), el sector gubernamental (gov) y el sector de inversión agregada (inv.). Los ingresos provienen de los pagos a los factores de producción y se asignan a los hogares (después de impuestos). El sector gobierno acumula todos los pagos de impuestos netos y compra bienes y servicios. La renta de la inversión se equipara a la suma del ahorro interno y externo. Una parte de los ingresos de capital fluye hacia un tenedor de acciones "global" que luego reparte las ganancias del fondo global. Las remesas también están incorporadas y son totalmente bilaterales.

El modelo incorpora múltiples funciones de utilidad para determinar la demanda de los hogares. En esta especificación, se asume una función de utilidad de diferencia de elasticidades constante. Esta función permite una mayor flexibilidad en términos de efectos de sustitución entre bienes. El mercado de capitales asume capital "vintage". El capital nuevo se asigna entre sectores para igualar las tasas de rendimiento. El capital instalado es imperfectamente móvil entre sectores. Si todos los sectores se están expandiendo, se supone que el capital ya instalado recibe la tasa de rendimiento del resto de la economía. En los sectores en contracción, el capital existente se vende en mercados secundarios utilizando una curva de oferta con pendiente positiva. Esto implica que el capital es sólo parcialmente móvil entre sectores.

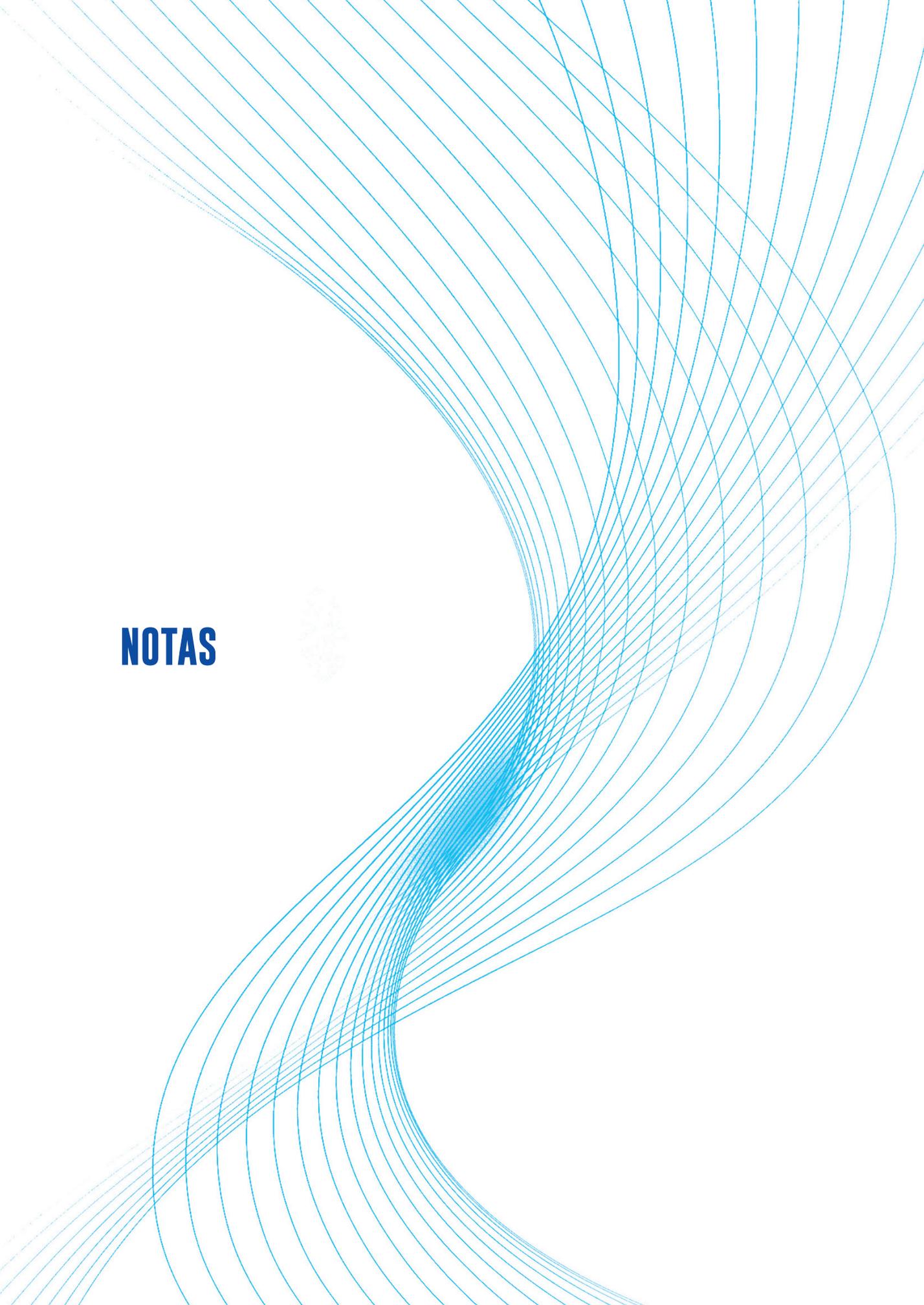
La tierra y el agua se asignan entre actividades utilizando una especificación AEC anidada. Se suministran recursos naturales a cada sector utilizando una función de oferta isoelástica con la posibilidad de elasticidades diferenciadas según las condiciones del mercado.

El comercio se modela usando la llamada especificación Armington que supone que la demanda de bienes se diferencia por región de origen. El modelo permite el abastecimiento nacional/de importación a nivel agregado (después de agregar la absorción nacional de todos los agentes), así como a nivel de agente. Por lo tanto, un segundo nido de Armington asigna la demanda de importación agregada en todas las regiones exportadoras utilizando una especificación de agente representativa. Las exportaciones se modelan de manera análoga utilizando una especificación de elasticidad de transformación constante anidada. La oferta interna de cada producto básico se suministra al mercado interno y a un paquete de exportación agregado utilizando una función AEC de nivel superior. Este último se asigna a las regiones de destino utilizando una función AEC de segundo nivel.

La dinámica en "Envisage" involucra tres elementos. La oferta de mano de obra (por nivel de calificación) crece a una tasa determinada exógenamente. La oferta de capital agregada evoluciona de acuerdo con la ecuación estándar de movimiento de flujo/stock, es decir, el stock de capital al comienzo de cada período es igual al stock de capital del período anterior, menos la depreciación, más el nivel de inversión del período anterior. El tercer elemento es el cambio tecnológico. La versión estándar del modelo supone un cambio tecnológico que aumenta la mano de obra, calibrado según supuestos dados sobre el crecimiento del PIB y las diferencias de productividad intersectorial. En las simulaciones de políticas, normalmente se supone que la tecnología está fija en los niveles calibrados.



# NOTAS



# NOTAS

<sup>1</sup> Véase Conway et al. (2006), Andrews y Cingano (2014) y Gal y Hijzen (2016) para obtener evidencia sobre los beneficios que se refuerzan mutuamente de las reformas del comercio, la IED y las reformas de la política de competencia.

<sup>2</sup> El informe no estima el tamaño ni el patrón del comercio informal o ilícito en Paraguay, un tema que se estudiará en profundidad en un nuevo estudio del Banco Mundial.

<sup>3</sup> Consulte, por ejemplo, la presentación del Grupo del Banco Mundial sobre InfraSAP (2021a) para obtener un resumen de los principales desafíos y oportunidades de mejora en el área de infraestructura.

<sup>4</sup> El TLC más reciente de Chile y Paraguay concluido en 2021 se basa en un Acuerdo de Complementación Económica existente entre Chile y los países del Mercosur de 1996, en el marco de la ALADI.

<sup>5</sup> Luego de un prolongado período de negociaciones, la Unión Europea y los países del Mercosur firmaron un TLC en junio de 2019. El TLC debe ser ratificado por el Congreso de cada uno de los países miembros del Mercosur antes de entrar en vigor.

<sup>6</sup> El marco de contabilidad de emisiones distingue tres alcances. El Alcance 1 cubre las emisiones directas de las fuentes que la empresa posee o controla. El Alcance 2 cubre las emisiones indirectas de los servicios de electricidad, calefacción y refrigeración adquiridos. El Alcance 3 cubre todas las demás emisiones indirectas dentro de la cadena de valor de una empresa.

<sup>7</sup> Véase Conway et al. (2006), Andrews y Cingano (2014) y Gal y Hijzen (2016) para obtener evidencia sobre los beneficios que se refuerzan mutuamente de las reformas del comercio, la IED y las reformas de la política de competencia.

<sup>8</sup> Consulte la presentación del Grupo del Banco Mundial sobre InfraSAP (2021a) para obtener un resumen de los principales desafíos y oportunidades de mejora.

<sup>9</sup> El informe no estima el tamaño del comercio ilícito, un tema que se estudiará en profundidad en un nuevo estudio del Banco Mundial.

<sup>10</sup> Esto indica segmentos de mercado en los que Paraguay está ganando cuotas de mercado frente a otros exportadores.

<sup>11</sup> Las exportaciones a Rusia e Israel son principalmente carne vacuna, y las que van a India son aceites esenciales y algo de chatarra y desechos metálicos.

<sup>12</sup> Productos importantes son productos de cuero, juegos de cables de encendido para vehículos, madera y metales de hierro.

<sup>13</sup> La Ley de Maquila 60/90 ofrece exenciones de impuestos y aranceles de importación para las empresas que califiquen bajo el programa de Maquila.

<sup>14</sup> Esto excluye las transacciones de exportación inferiores a US\$200 por carecer de importancia comercial.

<sup>15</sup> La importación de servicios también es relativamente limitada.

<sup>16</sup> Estos incluyen procesamiento, ensamblaje, etiquetado y empaque, etc., por parte de empresas que no son propietarias del bien en cuestión, y de servicios de mantenimiento y reparación de equipos de transporte que no son de propiedad nacional.

<sup>17</sup> Para bienes estrictamente definidos con posibilidad de diferenciación del producto debido a variaciones en la calidad, los precios unitarios de exportación pueden usarse como un indicador indirecto de la calidad. Los productos comparados incluyen carne vacuna fresca, carne vacuna congelada y arroz blanqueado de las subpartidas 0201.30, 0202.30 y 1006.30, respectivamente. Si bien estas son categorías limitadas, aún pueden incluir una variedad de subcategorías que pueden afectar la interpretación de la comparación, si los países se especializan en subcategorías sustancialmente diferentes.

<sup>18</sup> La Ley N° 1.028/1997 “Ley General de Ciencias y Tecnología” establece, entre otras cosas, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Sistema Nacional de Calidad y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Complementando la ley, se elaboró el Decreto 9419/2018 sobre los Sistemas de Calidad y la Política Nacional de Calidad para mejorar “la competitividad económica de Paraguay y facilitar las actividades comerciales, industriales y de servicios”.

<sup>19</sup> Por ejemplo, las tasas de supervivencia de un año para las empresas manufactureras (excluyendo la agroindustria) que entraron en 2013, 2016 y 2019 fueron 44, 42 y 39 por ciento, respectivamente.

<sup>20</sup> Este capítulo se basa en dos notas técnicas: (a) La política comercial de Paraguay y el impacto del acuerdo Mercosur-UE preparado por José Signoret (Economista Senior, Banco Mundial) y (b) Facilitación del comercio en Paraguay preparado por Ernani Checucci (Especialista Senior en Facilitación del Comercio, Banco Mundial) y Mariana Vijil (Economista Senior, Banco Mundial).

<sup>21</sup> Consulte la presentación en PowerPoint de InfraSAP del Grupo del Banco Mundial (2021a) para ver un debate sobre los principales desafíos y oportunidades para fortalecer la infraestructura de transporte.

<sup>22</sup> OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), “Por qué importa la facilitación del comercio en la economía global actual”, sitio web de la OCDE, <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/> (consultado el 31 de marzo de 2022).

<sup>23</sup> Mercosur fue creado en 1991 por el Tratado de Asunción, que fue firmado por los jefes de estado de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

<sup>24</sup> A Brasil y Argentina se les permite una lista de excepciones nacionales de 100 líneas arancelarias cada uno, mientras que Uruguay y Paraguay pueden establecer tarifas diferentes para 225 y 649 líneas arancelarias, respectivamente. Más recientemente, se han otorgado excepciones para bienes categorizados bajo las designaciones BIT y BK en la nomenclatura Mercosur. El grupo BIT comprende unas 400 líneas arancelarias que forman parte de los capítulos 84 y 85 del SA para maquinaria, aparatos y equipos y del capítulo 90 del HS para instrumentos y aparatos. El grupo BK cuenta con 936 líneas arancelarias, para las cuales aquellas que no se producen en el país tienen permitido un arancel más bajo que el AEC del 2 por ciento.

<sup>25</sup> En Paraguay, el 63 por ciento de los productos del sector textil son intermedios con una tasa arancelaria promedio alta de alrededor del 16 por ciento.

<sup>26</sup> Ejemplos de licencias comerciales administradas por el MIC incluyen la Resolución No. 251/2002 que creó el registro de importadores de azúcar e introdujo la licencia previa a la importación, mientras que el Decreto No. 631/2008 enumeró los requisitos para recibir dicha licencia; y el Decreto N° 897/2008 que creó el registro de exportadores e importadores de productos siderúrgicos e introdujo la correspondiente licencia previa a la exportación.

<sup>27</sup> Si existe una variación en el peso de la mercancía superior al cuatro por ciento, se deberá presentar nuevamente toda la documentación.

<sup>28</sup> UIP (2019).

<sup>29</sup> Según lo establecido por el AFC de la OMC, una tarifa debe cumplir con un servicio específico. Si la tarifa es superior al costo del servicio, entonces se convierte en un impuesto. Tarifas recaudadas mediante una fórmula ad valorem es probable que no estén relacionadas con el costo del servicio prestado. Además, dicha fórmula genera incertidumbre debido a que el monto final adeudado por el importador dependerá del avalúo de la mercancía, el cual puede ser objeto de revisión en frontera. Las tarifas ad valorem podrían crear incentivos para el fraude comercial a través de la subvaluación de bienes.

<sup>30</sup> Cámara Nacional de Comercio y Servicios de Paraguay.

<sup>31</sup> Las tasas y cargos cubiertos incluyen la tasa consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como la tasa de la tarifa SENAVE, la tasa de la DINAPI, la tasa de tasa del INDI y la tasa de la tarifa del servicio de valoración aduanera.

<sup>32</sup> La Ley N° 6589/2020 estableció una reducción lineal de las tasas aeroportuarias por parte de la DINAC y de las tasas portuarias públicas por parte de la ANNP hasta en un 50 por ciento en el contexto de la pandemia del COVID-19. Las tasas de la DINAC, del 2,5 por ciento, fueron superiores a las aplicadas por otros organismos (que oscilan entre el 0 y el 2 por ciento).

<sup>33</sup> El TLC más reciente de Chile y Paraguay concluido en 2021 se basa en un Acuerdo de Complementación Económica existente entre Chile y los países del Mercosur de 1996, en el marco de la ALADI.

<sup>34</sup> Por ejemplo, cerca de la mitad de los acuerdos firmados por Chile son con la Unión Europea, Estados Unidos, Japón, Australia, Nueva Zelanda y otras economías desarrolladas. Los TLC profundos son acuerdos que van más allá de los TLC tradicionales en términos de acceso a mercados para incluir otras políticas como disposiciones sobre inversión, servicios, propiedad intelectual, medio ambiente, comercio digital, etc.

<sup>35</sup> Luego de un prolongado período de negociaciones, la Unión Europea y los países del Mercosur firmaron un TLC en junio de 2019. El TLC debe ser ratificado por el Congreso de cada uno de los países miembros del Mercosur antes de entrar en vigor.

<sup>36</sup> Esto refleja en parte un aumento de las exportaciones de soja a Argentina para compensar la baja producción de este último durante sequías significativas y una redirección global de los flujos comerciales de soja durante el período, como resultado de las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos. Actualmente hay propuestas en la UE que requerirían que ciertos productos destinados a su mercado, incluyendo la soja, se consideren libres de deforestación.

<sup>37</sup> Se esperaba que estas preferencias se suspendieran después de que el país hubiera alcanzado el estatus de ingreso medio alto durante tres años consecutivos.

<sup>38</sup> El marco de contabilidad de emisiones distingue tres alcances. El Alcance 1 cubre las emisiones directas de las fuentes que la empresa posee o controla. El Alcance 2 cubre las emisiones indirectas de los servicios de electricidad, calefacción y refrigeración adquiridos. El Alcance 3 cubre todas las demás emisiones indirectas dentro de la cadena de valor de una empresa.

<sup>39</sup> Durante el año 2019, las ventas de alimentos y bebidas orgánicas alcanzaron los €\$106 mil millones, siendo Estados Unidos, la Unión Europea y China los mercados más grandes.

<sup>40</sup> En 2017, Paraguay introdujo una ventanilla única para exportar, lo que redujo el tiempo requerido para el cumplimiento de documentos y fronteras.

<sup>41</sup> En 2019, Paraguay redujo el tiempo requerido para importar al introducir una firma electrónica para el despacho aduanero de importación.

<sup>42</sup> Doce instituciones públicas y siete cámaras de comercio participan en la VUE, que es un consorcio público-privado. El sector privado contribuye a la tecnología y certificaciones de VUE. Diecisiete instituciones participan en la VUI.

<sup>43</sup> Anteriormente, la devolución de la garantía a la empresa demoraba 20 días debido a los procesos manuales.

<sup>44</sup> La Ley N° 4017/2010, y su Decreto N° 7369/2011, regula la validez jurídica de la firma digital, los mensajes de datos y el archivo electrónico, en su título IV, 'Del archivo electrónico y del procedimiento administrativo'.

<sup>45</sup> El programa de OEA tiene como objetivo aumentar la seguridad del comercio, al tiempo que mejora la facilitación del comercio. El programa adopta estrategias modernas de gestión del cumplimiento, a través de asociaciones comerciales y aduaneras, donde la DNA ofrece incentivos en forma de soluciones de facilitación del comercio (como despacho acelerado e inspecciones reducidas) y servicios dedicados a comerciantes acreditados que implementan procedimientos internos de riesgo y otras medidas para aumentar la seguridad y la protección del comercio internacional.

<sup>46</sup> Las infracciones se clasificarían como infracciones menores (como errores menores) con sanciones más leves; el fraude, respecto del cual se podrán fijar presunciones y remisión a sanciones de carácter penal; y el contrabando, para lo cual se podrían mejorar las disposiciones penales.

<sup>47</sup> La propuesta de reforma fue preparada con el apoyo del Banco Mundial.

<sup>48</sup> El AFC de la OMC, vigente desde 2017, contiene medidas para agilizar el movimiento y el despacho de mercancías, y para una cooperación efectiva entre las aduanas y otros organismos en cuestiones de facilitación del comercio y cumplimiento aduanero.

<sup>49</sup> El primer grupo apoyará el seguimiento de los tiempos medios de liberación, la evaluación del programa OEA, el sistema de envíos acelerado y los procedimientos de cooperación en el control fronterizo. El segundo grupo trabajará en la publicación de información y mecanismos de consulta previa. El tercer grupo se centrará en el programa "Alimentos para el Progreso" de la USFDA.

<sup>50</sup> El artículo 9 señala que el CNFC supervisará la coordinación, implementación [...] del TLC de la OMC y otras normas internacionales sobre facilitación del comercio e integración regional a través de la participación de todas las partes interesadas en el comercio internacional".

<sup>51</sup> El Comité Técnico Nacional de Obstáculos Técnicos al Comercio constituye el foro en el que se examinan los reglamentos técnicos y se decide la posición de Paraguay sobre dichas medidas para negociaciones bilaterales o multilaterales. El Comité Técnico Nacional de Medidas MSF y el Comité Nacional del Codex Alimentarius son foros de coordinación y armonización de las actividades de las instituciones involucradas en materia sanitaria y fitosanitaria.

<sup>52</sup> De acuerdo con el GATT de 1994, las licencias se implementarán (a) de manera no discriminatoria, (b) siguiendo las reglas de distribución del comercio, y (c) reglas relativas a la administración y aplicación de licencias de importación.

<sup>53</sup> Los ejemplos de portales o centros comerciales incluyen: Australia (<https://www.abf.gov.au/importing-exporting-and-manufacturing/importing/how-to-import/>); Brasil (<http://siscomex.gov.br/informacoes/manuais/>); Canadá (<https://www.cbsa-asfc.gc.ca/import/guide-eng.html>); y Jamaica (<https://jamaicatradeportal.gov.jm/>).

<sup>54</sup> Este capítulo se basa en una nota técnica de referencia preparada por Yago Aranda (Especialista en Sector Privado, Banco Mundial).

<sup>55</sup> La Encuesta Multinational Pulse realizada por el Banco Mundial en el tercer trimestre de 2020 encontró que el 61 por ciento de las filiales encuestadas en los países en desarrollo recibieron algún apoyo de su empresa matriz extranjera durante el período de crisis. Entre las empresas que recibieron apoyo, las tres cuartas partes recibieron nuevas tecnologías y orientación gerencial para ayudar con la continuidad del negocio y el 60 por ciento recibió apoyo financiero (Qiang, Liu y Steenbergen 2021).

<sup>56</sup> En 2019, el grupo brasileño ECB anunció un complejo de biomasa diésel renovable de 800 millones de dólares en la zona industrial de Villela. En 2020, la empresa sueca Girindus se asoció con el grupo paraguayo Zapag para anunciar un proyecto de silvicultura y molienda de celulosa sostenible de US\$3.200 millones.

<sup>57</sup> Según el Consejo Nacional de Industria Maquilladora y de Exportación (CENIME), el papel del subsector de autopartes ha sido clave en el éxito relativo reciente y el desempeño positivo del marco de maquila en Paraguay. Un total de 226 empresas forman parte del Marco de Maquila a abril de 2021.

<sup>58</sup> El sitio web de Rediex es [www.rediex.gov.py](http://www.rediex.gov.py).

<sup>59</sup> La institución se ha beneficiado de un proyecto de inversión financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Como el proyecto llegó a su fin a fines de 2021, el gobierno de Paraguay ahora necesita facilitar el apoyo necesario para que la institución pueda continuar implementando sus funciones.

<sup>60</sup> Estos incluyen la silvicultura, la manufactura ligera, las industrias creativas, los servicios de tecnología de la información, la agroindustria, la logística regional, la minería de valor agregado, los servicios personales y el turismo.

<sup>61</sup> Los gobiernos generalmente adoptan dos conjuntos de objetivos. El primero es una serie de objetivos de impacto económico, como el capital invertido, desglosado por nuevos inversores y expansiones por inversores existentes; por sector, y puestos de trabajo creados. El segundo es un conjunto de objetivos operativos internos que muestran las actividades de entrada que conducirán a los objetivos de impacto económico.

<sup>62</sup> Para complementar los esfuerzos posteriores, el Gobierno de Paraguay podría establecer un Mecanismo de Reclamaciones de Inversiones que proporcionaría la infraestructura institucional mínima para identificar y gestionar las reclamaciones entre inversores y organismos públicos lo antes posible. Este tipo de mecanismos ayuda a garantizar que el gobierno responda a las quejas de los inversionistas de manera adecuada y de conformidad con los acuerdos internacionales de inversión del país y las leyes internas.

<sup>63</sup> En 2015, CINDE atrajo 39 nuevos proyectos en los sectores de servicios, manufactura avanzada, ciencias biológicas, manufactura liviana e industria de alimentos. Cada uno de los nuevos inversionistas utilizó el directorio de proveedores locales durante sus fases de alcance y establecimiento.

<sup>64</sup> Este capítulo se basa en una nota técnica de antecedentes preparada por Noelia Carreras (Especialista Legal, Banco Mundial) y Graciela Miralles (Economista Principal, Banco Mundial).

<sup>65</sup> Los indicadores BTI responden a las siguientes preguntas en base al juicio de expertos: (a) a qué nivel se han desarrollado los fundamentos de la competencia basada en el mercado (incluyendo la poca importancia de la fijación de precios intervenidos, la convertibilidad de la moneda, la ausencia de barreras significativas de entrada y salida en los mercados de productos y factores, la libertad para lanzar y retirar inversiones, y la ausencia de discriminación basada en la propiedad (estatal/privada, extranjera/local) y el tamaño; y (b) en qué medida existen salvaguardas para prevenir monopolios económicos y cárteles, y en qué medida se aplican (incluyendo la existencia de leyes antimonopolio o de competencia y su aplicación).

<sup>66</sup> Los servicios incluyen los siguientes sectores para los datos de Paraguay: Códigos CIU 45 (construcción), 50-53 (comercio al por mayor y al por menor), 55 (hoteles y restaurantes), 65-67 (intermediación financiera) y 70-74 (actividades inmobiliarias, de alquiler y empresariales).

<sup>67</sup> Se realizó una regresión transversal para explicar el desempeño del margen precio-costo (PCM) entre las empresas de los sectores de manufactura y servicios. La variable dependiente, el logaritmo del margen precio-costo, definida como (ventas - costo total de ventas)/ventas, se relacionó con características de la empresa, como el grupo de antigüedad (es decir, joven, madura y vieja si la empresa tiene como máximo 5 años, entre 6 y 15 años, y más de 15, respectivamente); grupo de tamaño (es decir, pequeño, mediano y grande si el número de empleados es menor o igual a 20, mayor de 20 pero menor de 100 y mayor de 100, respectivamente); propiedad (es decir, una variable ficticia es igual a 1 si los extranjeros tienen más del 10 por ciento de la propiedad y 0 en caso contrario); estatus de exportación (es decir, una variable ficticia igual a 1 si los ingresos de exportación de una empresa son al menos el 10 por ciento de las ventas); una ficticia regional; una variable ficticia del sector manufacturero; y un efecto año (es decir, uno ficticio para 2017).

<sup>68</sup> Barone y Cingano (2011) estudiaron el efecto de la regulación restrictiva del servicio sobre el crecimiento del valor agregado. Para ello, cuantifican el diferencial de crecimiento del valor agregado de un país con una regulación restrictiva relativamente baja en comparación con uno con una regulación más restrictiva en los sectores de servicios. El primero se encuentra dentro del percentil 25 de la distribución PMR y el segundo dentro del percentil 75. La simulación no tiene en cuenta normativas restrictivas específicas, sino la reducción del nivel de restrictividad según los indicadores/valores PMR.

<sup>69</sup> La OCDE (2005) evaluó las posibles ganancias comerciales y de producción a largo plazo para los países de la OCDE a partir de un paquete de reformas estructurales para mejorar la competencia en el mercado de productos, reducir las barreras arancelarias amplias y aliviar las restricciones a la IED. Se encontró que las reformas del mercado de productos proporcionaron la mayor parte de las ganancias generales en el PIB y fueron “con mucho el mayor impulsor” de un aumento esperado de las exportaciones totales de la OCDE en un 30 por ciento.

<sup>70</sup> El PMR fue desarrollado conjuntamente por el Banco Mundial, la OCDE y el BID. Las áreas abordadas por la metodología arrojan luz sobre restricciones regulatorias en toda la economía y sectores clave en doce temas: electricidad; gas; telecomunicaciones; correo; transporte; agua; venta minorista; servicios profesionales; otros sectores; requisitos administrativos para la creación de empresas; tratamiento de partes extranjeras; otros, como la gobernanza de las empresas públicas o las exclusiones y exenciones antimonopolio. Los valores de PMR para todos los países están disponibles en <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation>.

<sup>71</sup> La última base de datos de PMR cubre 7 países de América Latina, incluyendo Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú en América Latina; 36 países de ingresos altos; y 8 países de ingresos medianos altos.

<sup>72</sup> Los indicadores PMR no reflejan el grado de cumplimiento de las leyes y reglamentos. Por lo tanto, un país que tiene leyes favorables a la competencia “en los libros”, pero que no las hace cumplir, aún obtendría una puntuación favorable.

<sup>73</sup> La Compañía Paraguaya de Comunicaciones SA (“COPACO, SA”) es el único proveedor de servicios de telefonía fija en Paraguay.

<sup>74</sup> Aunque actualmente inactivo, Ferrocarriles del Paraguay, SA (“FEPASA”) es el único operador en el sector ferroviario.

<sup>75</sup> Los productos químicos y agroquímicos sólo pueden ser despachados en puertos públicos (Decreto N° 856/13).

<sup>76</sup> La Ley N° 3103/06 estableció que las empresas cementeras deben utilizar clinker de producción nacional. Sin embargo, la INC posee la mayoría de los insumos necesarios para producir clinker y se le permite importar clinker, lo que consolida su posición destacada en el mercado. Ver ABC, “A INC le permiten transgredir la ley que prohíbe usar clinker importado,” 28 de febrero de 2018, <https://www.abc.com.py/edicion-empresa/economia/a-inc-le-permiten-transgredir-la-ley-que-prohibe-usar-clinker-importado-1678983.html#:~:texto=La%20Ley%203103%2C%20promulgada%20en,insumo%20fundamental%20para%20el%20cemento>.

<sup>77</sup> Correos Nacionales de Paraguay tiene exclusividad en los servicios de correos nacionales para el correo que pesa menos de 100 gramos.

<sup>78</sup> El Instituto de Previsión Social, Decreto Ley N° 1.860/50 y Ley N° 375/56; y el artículo 2 del Decreto N° 856/2013.

<sup>79</sup> PETROPAR tiene la exclusividad de más de 36 de las importaciones de diésel tipo I y III en Paraguay.

<sup>80</sup> La prestación de servicios de telecomunicaciones generalmente se basa en un sistema de licencias, que permite a los reguladores establecer límites en la cantidad de permisos que se pueden emitir. Asimismo, las empresas extranjeras deben constituir domicilio en el Paraguay o designar un representante legal domiciliado en el país para prestar un servicio de telecomunicaciones.

<sup>81</sup> Además de la generadora de Acaray de ANDE, existen dos entidades públicas binacionales: Itaipú (Brasil y Paraguay) y Yacyretá (Paraguay y Argentina). ANDE compra la energía generada por las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá.

<sup>82</sup> La Ley N° 5058/13 sobre el Consejo Nacional de Empresas Públicas y la Ley N° 1535/99 sobre la administración financiera del Estado definen el marco organizativo y contable de las EP pero no ordenan la división de tareas comerciales y no comerciales.

<sup>83</sup> Ley N° 2051/2003, artículo 2d.

<sup>84</sup> Ley No. 1626/2000.

<sup>85</sup> Ley N° 154/1969 artículo 2, y Ley N° 1183/1985 (Código Civil) artículo 1898.

<sup>86</sup> Disponible en: <https://static.dncp.gov.py/PublishingImages/Lists/Banners/AllItems/proyectedeley.pdf>.

<sup>87</sup> Ley No. 6575/2020.

<sup>88</sup> Ley N° 2051/2003, artículo 18 y Ley N° 6575/20.

<sup>89</sup> Ley N° 2051/2003, artículos 20 y 26.

<sup>90</sup> Ver Barone y Cingano (2011), que utilizando datos de PMR sugieren que, junto con el sector energético, la liberalización de las profesiones generaría las ganancias más significativas de la desregulación con un impacto significativo en las industrias dependientes de los servicios.

<sup>91</sup> Para operar servicios de transporte automotor de carga nacional e internacional, las empresas deben estar bajo control accionario y gerencial de ciudadanos paraguayos (Ley N° 1128/97 y Resolución N° 53/2002).

<sup>92</sup> Ver Ley N° 476/1957 y Decreto N° 6984/1959.

<sup>93</sup> Resolución A/D N° 29/2021. Disponible en <https://www.conacom.gov.py/institucion/unidades/directorio>.

<sup>94</sup> Resolución A/D N° 002/2021. Disponible en <https://www.conacom.gov.py/institucion/unidades/directorio>.

<sup>95</sup> Ver <https://www.conacom.gov.py/noticias/la-conacom-realizo-audiencias-en-el-marco-de-consultas-publicas>.

<sup>96</sup> Connor (2010) examinó estudios y decisiones judiciales sobre 381 mercados cartelizados en todo el mundo y estimó un recargo medio a largo plazo del 23,3 % de los precios por encima de los niveles competitivos.

<sup>97</sup> Esto está en contradicción con la experiencia internacional, ya que la naturaleza misma de los cárteles duros como “la violación más atroz de una ley de competencia” generalmente exime a las autoridades de investigar más a fondo sus efectos específicos.

<sup>98</sup> La Ley N° 4956/2013 establece las facultades de CONACOM pero no incluye la facultad de realizar allanamientos o inspecciones sorpresivas. No obstante, el Decreto Reglamentario N° 1490/2014 (que reglamenta la Ley N° 4056/2013) establece el derecho de la autoridad a realizar “inspecciones” con o sin previo aviso, y “...con autorización judicial”. Este marco normativo presenta dos carencias: (a) la facultad de realizar allanamientos o inspecciones no está prevista en la ley sino en un decreto reglamentario creando una incertidumbre sobre la constitucionalidad de la herramienta y (b) No está especificado el juez competente (civil o penal) a cargo de otorgar la autorización. Como resultado de esto, CONACOM se ha mostrado renuente a recopilar pruebas a través de inspecciones.

<sup>99</sup> Teledeportes Paraguay SA sobre presunta violación de la Ley N° 4956/2013—Expediente N° 3/2020. Resolución A/D N° 29/2021 (<https://www.conacom.gov.py/institucion/unidades/directorio>).

<sup>100</sup> “Gun-jumping” hace referencia a una variedad de acciones tomadas por las partes de una fusión antes del cierre para acelerar la integración de las empresas. La integración prematura puede conducir a la responsabilidad de las partes en virtud de las leyes de control de fusiones, que exigen que las partes mantengan su condición de competidores hasta el cierre.

<sup>101</sup> Ver <https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/concentraciones/historial-de-expedientes>.

<sup>102</sup> La promoción de la competencia se refiere a la promoción de un entorno competitivo por medio de mecanismos no coercitivos, como las relaciones con otras entidades gubernamentales y el aumento de la conciencia pública sobre los beneficios de la competencia.

<sup>103</sup> Dictamen sobre el proyecto de ley que modifica la Ley N° 1119/97 de Promoción de la Salud y Otras (que pretendía regular los precios máximos y los procedimientos de control de precios de los productos sanitarios); dictamen sobre la implementación de licencias previas de importación impuestas por el Ministerio de Industria y Comercio para la importación de varillas de hierro o acero; dictamen sobre el régimen de licencias para la producción, industrialización y comercialización controlada de aceite de cannabis medicinal; dictamen sobre la Ordenanza Municipal N° 326/2021, "Por la cual se establece el suministro, manejo, almacenamiento de combustibles, líquidos y gaseosos, así como la operación de locales, destinados a su comercialización y actividades conexas"; y dictamen sobre regulación de los servicios de transporte de pasajeros en vehículos contratados a través de aplicaciones digitales (<https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/abogacia>).

<sup>104</sup> Ver <https://www.conacom.gov.py/transparencia>.

<sup>105</sup> Ver <https://www.conacom.gov.py/institucion/organigrama>. Por ejemplo, la Dirección de Investigación, en su Departamento de Prácticas Restrictivas, cuenta únicamente con tres técnicos, dos abogados y un economista.

<sup>106</sup> Establecido por Decreto N° 10.411 del 30 de junio de 2020.









**GRUPO BANCO MUNDIAL**