

Secretaría del MERCOSUR
Proyecto “Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR y
Consolidación del Mercado Regional” (ATN/SF-9014-RG)

REGÍMENES ESPECIALES DE IMPORTACIÓN EN EL PARAGUAY

FRANCISCO RUIZ DÍAZ¹

*Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CADEP*

Septiembre de 2006

¹ Investigador Asociado del CADEP. Agradezco los útiles comentarios de Julio Berlinski y Honorio Kume, los errores son de mí absoluta responsabilidad.

INDICE

I - INTRODUCCIÓN	3
II - ANÁLISIS GENERAL DEL COMERCIO Y LA POLÍTICA COMERCIAL ARANCELARIA DEL PARAGUAY	5
II.1 La Política Comercial Arancelaria en los Últimos Años	5
II.2 Características Generales del Comercio de Importación	7
II.3 Aplicación de los Instrumentos de Política Comercial con Relación al Comercio de Importación de Extrazona	9
III - CARACTERIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES REGÍMENES ESPECIALES DE IMPORTACIÓN	11
III. 1. Régimen de Importación de AT	11
Aplicación Efectiva y Caracterización del Régimen de AT	12
III.2. Régimen de Importación de MP	15
Aplicación Efectiva y Caracterización del Régimen de MP	16
III.3. Régimen de Incentivos Fiscales para las Inversiones (Ley 60/90).....	18
Aplicación Efectiva y Caracterización del Régimen de la Ley 60/90.....	19
III.4. Diferencias globales entre el AEC, los Aranceles Aplicados y los efectivamente Cobrados	21
IV. IMPORTANCIA ECONOMICA DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE IMPORTACIÓN	23
V. CONCLUSIÓN	26
BIBLIOGRAFÍA	28
ANEXO I.....	29
ANEXO II	31

I - INTRODUCCIÓN

La aplicación de los Regímenes Especiales de Importación no armonizados, las listas de excepción al AEC y los acuerdos comerciales de preferencias arancelarias afectan la libre circulación de mercancías en el MERCOSUR e impiden avanzar hacia la consolidación institucional de la Unión Aduanera. Sin embargo, el hecho de que estos mecanismos sigan teniendo un perfil activo en propósitos de desarrollo productivo y de fomento a las exportaciones en cada uno de los países, revela las preferencias de los miembros por seguir manejando con cierta autonomía su propia Política Comercial Externa.

En la medida que los socios de la Unión Aduanera persistan en la aplicación de estos instrumentos nacionales, el proceso de consolidación institucional de la Unión Aduanera tendrá dudosas probabilidades de éxitos, situación que se mantendrá siempre y cuando, algún país del bloque perciba que los beneficios derivados de la discrecionalidad de sus políticas nacionales superan al de las políticas comunitarias.

Tal como lo señalan algunos autores: “El avance hacia la política comercial común, y la consiguiente libre circulación Intra-MERCOSUR, requiere la armonización o eliminación de los mecanismos que permiten desvíos unilaterales respecto de la política arancelaria común. Por ello cabe anticipar importantes dificultades, dada la multiplicidad de intereses involucrados que pueden diferir entre países”².

El caso de Paraguay es el más significativo en términos de excepción al cumplimiento del AEC. Aproximadamente una cuarta parte de los ítems de la Nomenclatura Común del MERCOSUR se incluyen en las listas de excepción al AEC y la importancia de estas es aún mayor si se las compara en términos del valor del comercio. Adicional a esto, la existencia de mecanismos como los Regímenes Especiales de Importación no armonizados, profundiza el desvío de la Política Comercial Arancelaria nacional respecto a la Política Comunitaria y genera incertidumbre acerca de los verdaderos niveles de protección otorgados a los productores regionales³.

Así, la Política Comercial Externa del país revela cierta resistencia a reducir el uso de estos instrumentos. Dicha condición persistiría en el mediano y largo plazo debido a que la adopción del AEC implicaría aumentos importantes en los niveles de protección arancelarios Aplicados. Sin embargo, la discrecionalidad en el uso de estos instrumentos no solo trae consigo beneficios; sino que en ocasiones, los costos de insistir en las políticas nacionales podrían ser superiores a los beneficios de mantenerlos.

Es un hecho que la profundización institucional de la Unión Aduanera en un esquema de cumplimiento estricto, combinada con políticas comunitarias orientadas a reducir las asimetrías entre los miembros, favorecería en mayor medida a las economías menores.

² Berlinski, J.; Romero, C.; Kume, H.; Ruiz Diaz, F.; Ons, A., (2006).

³ Berliski et.al (2006).

⁴ Los bienes que integran las Listas de Excepción al AEC del Paraguay (BK, BIT y LBE) se caracterizan por contener ítems con aranceles Aplicados inferiores al AEC.

Cualquier debilidad institucional que se observe en el ámbito del MERCOSUR afectará negativamente el nivel del intercambio potencial entre los socios, e impactará con mayor fuerza en las economías menores del bloque, quienes en el corto y mediano plazo seguirán dependiendo significativamente de las economías de la región.

La experiencia internacional muestra que los esquemas de integración, donde el espíritu comunitario prevalece por sobre la voluntad nacional, tienen la virtud de igualar a todas las economías con independencia de su dotación económica, política o militar, impidiendo asimismo, la aplicación de medidas unilaterales arbitrarias. Por lo tanto, un análisis más formal y detallado de los verdaderos costos y beneficios de seguir manteniendo estos instrumentos que causan desvíos del AEC, podría inclinar los resultados en favor de la profundización de la Unión Aduanera, atendiendo que esta beneficiaría, en principio, a todos los miembros del bloque, aunque las economías menores acabarían siendo las más favorecidas.

Por lo tanto, el objetivo del presente trabajo es el de proveer un análisis cuantificado, acerca de los principales Regímenes Especiales de Importación no armonizados aplicados en el Paraguay. Para tal propósito, se estimará algunas magnitudes asociadas con dichos regímenes y relacionadas con la importancia en términos del comercio, el grado de desvío respecto a los aranceles Aplicados y del AEC, el gasto tributario derivado de la pérdida en las recaudaciones y otros indicadores acerca de la importancia económica de estos instrumentos.

Para dicho efecto, se procederá a la caracterización de los tres principales regímenes empleados por el Paraguay, a saber: *i)* el Régimen de importación de Materias Primas (MP), *ii)* el Régimen de importación de Admisión Temporal (AT) y, *iii)* el Régimen de incentivos fiscales a la inversión (Ley 60/90).

El documento está estructurado de tal forma que esta introducción representa la primera parte. La segunda sección se centra en un análisis general de las principales características del comercio y la Política Comercial Arancelaria del Paraguay de los últimos años. En la tercera sección se presentan los aspectos relacionados con cada uno de los Regímenes Especiales de Importación, caracterizándolos en términos de importancia respecto al comercio así como en cuanto al nivel de Gasto tributario. Posteriormente, en la cuarta parte se analizan algunos indicadores globales que muestran la importancia económica de los instrumentos aplicados. Finalmente, en la conclusión se mencionan los hechos más importantes relacionados con las regularidades detectadas en el presente trabajo.

II - ANÁLISIS GENERAL DEL COMERCIO Y LA POLÍTICA COMERCIAL ARANCELARIA DEL PARAGUAY

II.1 La Política Comercial Arancelaria en los Últimos Años

En el caso de la economía paraguaya, la implementación de reformas tendientes a lograr una mayor liberalización comercial estuvo marcada por cuatro hechos relevantes: *i)* la adhesión al Tratado de Asunción (1991) que dio origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), *ii)* la reforma arancelaria unilateral del año 1992, *iii)* la adopción del AEC del MERCOSUR (1995) y, *iv)* el ingreso al sistema multilateral de preferencias comerciales a través de la adhesión al GATT (1994). Estos eventos favorecieron las expectativas de un mayor dinamismo en cuanto a la actividad económica del país⁴.

En el año 1995, con la creación de la Unión Aduanera en el MERCOSUR, el Arancel Externo Común se constituyó en el instrumento comunitario más importante. Sin embargo, desde el inicio mismo de su diseño el AEC enfrentó algunas complicaciones vinculadas con las asimetrías en cuanto a las preferencias de política entre los socios del bloque. Como una solución transitoria, en el año 1995 los países del MERCOSUR adaptaron el AEC incluyendo, ciertos mecanismos de flexibilidad.

Dichos mecanismos se concretaron a través de las excepciones a la aplicación del AEC y comprendían por un lado, las Lista nacional Básica de Excepción (LBE) y, por otro lado, las listas comunes a los Estados Partes. En este último grupo se encuentran las excepciones a la importación de Bienes de Capital (BK) y los Bienes de Informática y Telecomunicaciones (BIT).

Sin embargo, dichos instrumentos, reconocidos por el MERCOSUR, no constituyen los únicos responsables de los desvíos observados entre la política arancelaria Aplicada y la política arancelaria común del MERCOSUR. Las diferencias entre el arancel Aplicado por el país y el AEC que debería cobrar por integrar la Unión Aduanera, incluyen, a más de las listas de excepción otros mecanismos tales como:

1. Los Regímenes Especiales de Importación (REI): son todos aquellos instrumentos a través de los cuales se exonera del pago de los tributos aduaneros a los importadores y comprenden esencialmente el Régimen de AT, el *drawback*, las zonas francas, la maquila, el Régimen de MP, entre otros.
2. Los Acuerdos de comercio negociados con terceros: se derivan de compromisos contractuales otorgados a terceros países no miembros del bloque. En el caso del MERCOSUR, estos corresponden esencialmente a los Acuerdos de Complementación Económica (ACE), firmados en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 (TM 80).
3. Los Mecanismos de defensa comercial.

En un reciente estudio que analiza el grado de desvío de las políticas comerciales arancelarias nacionales de los países del MERCOSUR con relación a política comercial comunitaria, se establece que la brecha observada entre las tarifas promedios del AEC y el Aplicado son consecuencias de la vigencia de las listas sectoriales de Bienes de

⁴ Masi, F. y Ruiz Díaz F. (2005).

capital, Informática y Telecomunicaciones, las Listas nacionales de excepción, y la existencia de sectores no armonizados (azucarero y automotor) mientras que, la brecha entre el Arancel Aplicado y el Cobrado es el resultado de los acuerdos comerciales preferenciales no armonizados y de los REI vigentes en los países⁵.

La revisión de la Política Comercial Arancelaria, constituye un primer elemento para examinar el desempeño de la Política Comercial Externa del país. En ese sentido, los datos presentados en el cuadro 1 indican que durante el año 1989, previo a la vigencia del MERCOSUR, los aranceles Cobrados representaron las dos terceras partes del promedio ponderado del arancel Aplicado, mientras que en el año 1991, al inicio del MERCOSUR, los aranceles Cobrados representaron solo un 50% del promedio ponderado Aplicado. Este importante desvío se explica por las importaciones realizadas al amparo de los REI y a través de los acuerdos de preferencias comerciales vigentes⁶.

En los siguientes años (1995 y 2004), se destaca una importante reducción de la brecha entre el promedio ponderado del arancel Aplicado y el Cobrado. Así, en 1995 y también en el año 2004, la brecha observada entre el arancel Cobrado y el promedio ponderado del Aplicado fue de apenas 12%.

Otro elemento importante que caracterizó a la Política Comercial Arancelaria en los últimos años ha sido la tendencia decreciente observada en el arancel promedio ponderado Aplicado y el Cobrado. Lo que se explica por la mayor participación, en los últimos años, de las importaciones provenientes del MERCOSUR⁷. En ese sentido, las importaciones originarias del bloque aumentaron de manera considerable a partir de 1995, año en el que entra en vigencia de la Unión Aduanera del MERCOSUR. Tal es así que, del total importado en 1989 los productos originarios del bloque representaron el 36% mientras que en el 2004 alcanzaron el 57%.

Sin embargo, la mayor dependencia comercial a nivel regional no constituye la única variable para explicar la reducción observada en los niveles arancelarios del país. Otro factor importante para explicar dicho fenómeno es la reforma arancelaria implementada en el segundo semestre del año 1992; en cuyo primer semestre el promedio simple del arancel Aplicado alcanzó niveles equivalentes al 16%; mientras que en el segundo semestre, con la implementación de la reforma, el promedio simple alcanzó el 6,9%. Por otra parte, antes de la reforma arancelaria el 41% de todo el universo se encontraba entre 0 y 10 mientras que en el segundo semestre de 1992, en ese mismo rango se encontraba el 96% de los 5.541 ítems de la estructura arancelaria⁸.

⁵ Berlinski et. al (2006).

⁶ Acuerdos de Complementación Económica (ACE) negociados en el marco del tratado de Montevideo de 1980 en el que el propio MERCOSUR es uno de ellos (ACE N° 18).

⁷ En el contexto de la zona de libre comercio, este fenómeno implica que una proporción significativa de las importaciones ingresan sin tributar los aranceles aduaneros de importación.

⁸ Con la reforma se logró disminuir la dispersión de la estructura arancelaria. La varianza de la estructura arancelaria en el primer semestre del año 1992 fue de 171,6% mientras que en el segundo semestre fue de 24%. El aspecto negativo que sobrevivió con la reforma arancelaria del año 1992 tiene que ver con el excesivo número de alícuotas que se siguió manteniendo con la nueva estructura, en la que finalmente quedaron un total 27 alícuotas (cálculos propios con datos del arancel nacional de 1992 de la Dirección de Integración del Ministerio de Hacienda).

Cuadro 1 - Paraguay: Evolución de la Política Comercial Arancelaria

Tarifas (en %)	1989	1991	1995	2004
Promedio Ponderado del Arancel Aplicado ¹	10,9	12,2	6,6	5,0
Tarifa Cobrada ²	7,2	6,1	5,8	4,4
Importaciones del MERCOSUR	36,0	27,2	42,1	56,6

Fuente: cálculos propios con datos de la ALADI y de la Dirección Nacional de Aduanas.

1/ Ponderado por importaciones.

*2/Monto total recaudado por cobro de tarifas aduaneras/importaciones totales*100.*

La evidencia analizada indica que el ingreso del país al MERCOSUR, la apertura unilateral implementada a través de la reforma arancelaria de 1992 y la adhesión al GATT, contribuyeron en cierto sentido a la disciplina observada en los últimos años en el desempeño de la Política Comercial Arancelaria del Paraguay. Esto se tradujo en reducciones significativas de los promedios arancelarios y en una importante disminución de la histórica brecha entre el promedio arancelario Aplicado y el efectivamente Cobrado.

II.2 Características Generales del Comercio de Importación

Las importaciones paraguayas constituyen una variable relevante en cuanto al comercio total registrado por el país. De hecho, las estadísticas de los últimos quince años muestran que, en promedio, las importaciones del país representaron un poco más del 40% del PIB. La estructura productiva del país, caracterizada por la escasa diversificación en la producción de bienes de la manufactura liviana y pesada, constituye una señal de la importancia que tiene para el país las importaciones de bienes producidos en otras partes del mundo. Las unidades productivas domésticas históricamente han recurrido a las importaciones de insumos para el sector agropecuario, productos químicos básicos, productos farmacéuticos, maquinarias, bienes de informática y de telecomunicaciones, con el objetivo de complementarlos con la producción de bienes nacionales.

La aplicación de niveles arancelarios superiores a los promedios nacionales, podrían tener efectos negativos sobre la economía del país. En ese sentido, estudios recientes que emplean la estructura del AEC determinan un importante incremento en los niveles de protección de los bienes importados que son necesarios para la producción nacional. Esto explica la significativa diferencia observada entre los promedios ponderados del AEC y del Aplicado, especialmente para los casos de bienes de capital, bienes intermedios, automotores y piezas y bienes de consumo⁹.

La adopción del AEC en el Paraguay fomentó la percepción de que dicha estructura implicó un aumento en los niveles de protección efectiva. Sin embargo, la evidencia empírica analizada en el presente documento muestra que, en los últimos años, los niveles arancelarios Aplicados y Cobrados tuvieron una tendencia decreciente. El desvío respecto a las expectativas se debe a que los bienes con mayor sensibilidad para el país fueron incluidos en las listas de excepción al AEC (BK, BIT y LBE) y esto es relevante considerando que, del total de importaciones del año 2004, originarias de extrazona, solo una quinta parte ingresó pagando íntegramente el AEC.

⁹ Berlinski et.al (2005).

La observación de este hecho obliga a un análisis detallado que describa el conjunto de instrumentos empleados convencionalmente en el ámbito de la Política Comercial del país. Para dicho fin, en el cuadro 2 se presenta datos de importación que permiten aproximar la importancia que tiene cada uno de estos instrumentos de política en el ámbito del comercio.

Una primera observación permite resaltar que durante los años 2000 y 2004 casi el sesenta por ciento de las importaciones totales ingresaron bajo el amparo de los REI y de los Acuerdos de comercio negociados. De esta manera, en el año 2000 las importaciones realizadas a través de estos dos instrumentos representaron el 58,2% del total importado, mientras que en el año 2004 representaron el 59,9%. A priori y en general, esta evidencia indicaría que del total importado por el país, poco más de un tercio sería la base imponible que estaría sujeta al cobro de la tarifa aduanera.

En cuanto a las importaciones que ingresaron bajo el mecanismo de Acuerdos de preferencias comerciales, el 95% de las mismas correspondieron a productos originarios del MERCOSUR. Asimismo, en el caso de las importaciones realizadas a través de los REI, el 50% ingresó bajo el Régimen de MP.

Las importaciones al amparo de los Acuerdos de preferencias comerciales muestran una participación creciente entre los años 2000 y 2004, explicada principalmente por el incremento de las importaciones provenientes del MERCOSUR. En cuanto a los REI, no se observa cambios significativos en lo relativo a su participación en las importaciones totales.

Este último punto indica cierta persistencia en la aplicación de los REI, estableciendo a priori la importancia de dichos instrumentos de promoción de la producción y la exportación.

Cuadro 2 – Paraguay: Clasificación del Comercio de Importación
(en miles de dólares)

Clasificación del Comercio	2000		2004	
	Valor	%	Valor	%
1. Importaciones Totales	2.050.391	100,0	2.651.726	100,0
2. Regímenes Especiales de Importación	155.383	7,6	186.372	7,0
3. Acuerdos de Preferencias Comerciales	1.037.027	50,6	1.403.284	52,9
4. Total 2 + 3	1.192.410	58,2	1.589.656	59,9
5. Resto del Comercio = 1- 4	857.981	41,8	1.062.071	40,1

Fuente: cálculos propios con datos de ALADI, Dirección Nacional de Aduanas y BCP.

Una revisión general de los datos analizados en esta parte del documento, indica que la adopción y vigencia del AEC (parcial), no implicó para el país un desvío significativo en cuanto al manejo de su propia Política Comercial Arancelaria. Esto cobra mayor relevancia cuando se comparan las Listas de Excepción al AEC, los REI y, el comercio negociado, respecto a las importaciones de extrazona, que en últimas constituyen el comercio relevante para comparar el grado de cumplimiento de la Política Comercial Arancelaria.

II.3 Aplicación de los Instrumentos de Política Comercial con Relación al Comercio de Importación de Extrazona

Cuando se comparan los REI con relación al comercio total de importación, se subestima la importancia relativa de estos instrumentos en la Política Comercial Arancelaria del país. Esto se debe a que en promedio, más de la mitad de las importaciones totales del país ingresan libres del pago de aranceles aduaneros, favorecidos por los instrumentos negociados en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI-TM80).

Por tanto, un análisis formal del desvío de la Política Comercial Arancelaria requiere que las comparaciones se realicen con respecto a las importaciones de extrazona, considerando que los desvíos entre el AEC y el arancel Aplicado se explican por las listas de excepción al AEC, mientras que los desvíos entre el arancel Aplicado y el Cobrado se explican por los REI.

En el cuadro 3 se observa que la participación relativa de las importaciones de extrazona, como proporción de las importaciones totales, representan en promedio el 45%. Así, mientras que en el año 2004 las importaciones originarias de extrazona representaron el 43,4% del total importado, en el 2000 dicha participación alcanzó 46,3%.

Un análisis de los datos indica que de todo el comercio de importaciones de extrazona, una proporción significativa ingresa al amparo de algunos de los mecanismos que generan desvíos de la Política Comercial Arancelaria nacional y Comunitaria. Así, en el transcurso del año 2000, de todas las importaciones procedentes de extrazona, aproximadamente el 93,8% ingresó, ya sea, a través de algunas de las listas de excepción al AEC, de los REI o por alguno de los acuerdos preferenciales negociados. A su vez, las estimaciones para el año 2004 muestran que dicha proporción fue comparativamente inferior (81%).

Las importaciones que ingresan por las listas de excepción al AEC constituyen el componente más significativo del total de importaciones provenientes de extrazona. En el año 2000 estas representaron 71,4%, mientras que en el 2004 fueron de 59,3%. La gran mayoría de estas (aproximadamente el 50%) ingresaron por la Lista nacional Básica de Excepción.

En cuanto a las importaciones realizadas a través de los REI, la participación de las mismas respecto al total importado desde extrazona, se mantuvo constante entre el año 2000 y el 2004 (16%). Este comportamiento es una evidencia más acerca de la importancia relativa de los REI, en ámbito de la Política Comercial Arancelaria del país.

Un análisis detallado de los instrumentos aplicados en el ámbito de los REI muestra que las importaciones por MP son las más significativas. Así, en el año 2000, aproximadamente el 7% de las importaciones de extrazona ingresaron por MP, mientras que en el 2004 aumentaron su participación a 8%. En segundo lugar de importancia se encuentran las importaciones realizadas a través de la Ley 60/90¹⁰, que en el año 2000 representó el 4,1% del total de importaciones provenientes de extrazona, mientras que en el 2004 alcanzó el 4,6%.

En cuanto al comercio negociado con terceros países miembros de la ALADI, estos como proporción de las importaciones provenientes de extrazona representaron el 6,1% en el año 2000 y el 5,4% en el 2004. Sin embargo, es necesario aclarar que estos incluyen un componente significativo de comercio armonizado con los países del MERCOSUR, a través de los instrumentos ACE 35 (MERCOSUR-Chile) y ACE 36 (MERCOSUR-Bolivia). Asimismo, la firma del ACE 59 (MERCOSUR – CAN) contribuirá, en el mediano y largo plazo, a la armonización casi completa de los Acuerdos de preferencias arancelarias en el ámbito del TM 80.

Cuadro 3 – Paraguay: Clasificación del Comercio de Terceros Países
(en miles de dólares)

Clasificación del Comercio de Importación	2000		2004	
	USD	en %	USD	en %
1. Comercio Excepcionado al AEC	677.215	71,4	683.035	59,3
2. Regímenes Especiales de Importación	155.383	16,4	186.372	16,2
- Admisión Temporaria	34.688	3,7	17.813	1,5
- Materia Prima	65.761	6,9	91.394	7,9
- Ley 60/90 (Incentivos a la Inversión)	38.531	4,1	53.300	4,6
- Otros Regímenes Especiales de Importación	16.403	1,7	23.866	2,1
3. Comercio Negociado con Terceros (TM 80)	57.645	6,1	62.626	5,4
4- Total 1 + 2 + 3	890.244	93,8	932.034	81,0
5. Resto del Comercio Extrazona	58.378	6,2	219.206	19,0
6. Importaciones de Extrazona	948.621	100,0	1.151.240	100,0
7. Importación Extrazona/Importación Total (%)	46,3		43,4	

Fuente: cálculos propios con datos de ALADI, Dirección Nacional de Aduanas y BCP.

La información analizada en esta sección del documento indica que en promedio, las importaciones de extrazona representaron casi el 45% del total importado y de estas, más del 80% se importaron al margen del cumplimiento efectivo del AEC. Dichas regularidades son concluyentes en el sentido que la Política Comercial Arancelaria, en la práctica, sigue siendo controlada por factores de orden doméstico y como consecuencia de todo esto, la implementación de la Unión Aduanera en el MERCOSUR, no implicó para el país el aumento en el nivel de protección arancelaria.

¹⁰ La Ley 60/90 constituye un régimen a través del cual se otorgan franquicias tributarias (arancelarias e internas) a la radicación de inversiones productivas en el país. En el caso de las franquicias arancelarias se exonera el pago de estos tributos a la importación de maquinarias, equipos y otras mercancías siempre y cuando estén debidamente justificadas en el proyecto.

III – CARACTERIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES RÉGIMENES ESPECIALES DE IMPORTACIÓN

En el presente capítulo se analizarán datos relacionados con los REI más importantes en el contexto de la Política Comercial Externa del país. Para tal efecto, se introducirá una descripción acerca de los aspectos más relevantes establecidos en las normativas que crean y reglamentan estos regímenes y se detallará los procedimientos y requisitos que son necesarios para acceder a los beneficios de estos regímenes.

Asimismo, se incluirá un análisis cuantitativo respecto a la aplicación de estos instrumentos, utilizando datos proveídos por la Dirección Nacional de Aduanas y el Banco Central del Paraguay.

A partir de los resultados, se caracterizarán cada uno de los instrumentos en relación a su intensidad de aplicación y a la orientación sectorial y como último punto se incluirá un análisis referente al Gasto Tributario (GT) de cada uno de los instrumentos¹¹.

Respecto al análisis cuantitativo, este abarca tres de los REI más importantes: *i)* Régimen de MP, *ii)* Régimen de AT y, *iii)* Régimen de incentivos fiscales a la inversión o Ley 60/90. En conjunto, estos representan casi el 90% de todo lo importado en el ámbito de los REI. Conseguir información detallada sobre los demás mecanismos (Maquila, Zona Franca, Régimen Automotriz Nacional) no fue posible, sin embargo, considerando la poca significancia de estos, su no inclusión no tendría mayores implicancias en cuanto a las conclusiones del presente trabajo.

III. 1. Régimen de Importación de AT

El Régimen AT exonera por un plazo perentorio el pago de gravámenes aduaneros de ciertas mercaderías importadas, con el fin de ser reexportadas en el estado en que fueron admitidas o después de haber tenido una transformación, elaboración o reparación. Hasta el año 2003 el Régimen de AT se rigió por la Ley N° 1.173/85 del Código Aduanero, que fue reemplazada por la Ley N° 2.422/04 que puso en vigencia el nuevo Código Aduanero del Paraguay.

El anterior Código Aduanero, establecía que podrían acogerse al Régimen de AT, mediante autorización previa de la autoridad aduanera, las mercaderías importadas destinadas a ser reparadas o acabadas en el país. Las materias primas e insumos, que eran importados al amparo del referido régimen debían destinarse de manera obligatoria a las operaciones autorizadas, cuyo objetivo de política era promover la producción de bienes que incorporen algún valor agregado nacional.

Con el nuevo Código Aduanero, el Régimen de AT sigue contemplando la figura de la reexportación de la mercadería, aunque con limitaciones más significativas que el anterior Código Aduanero. También se crea la figura de “AT para Perfeccionamiento Activo (ATPA)”, que permite ingresar mercaderías importadas al territorio aduanero que serán beneficiadas con la suspensión total o parcial del pago del arancel aduanero

¹¹ El valor del gasto tributario representa el monto que deja de percibir el fisco como consecuencia de las franquicias otorgadas en el marco de la aplicación de los mecanismos de REI.

de importación, siempre y cuando, a las mercaderías importadas se incorporen a algún proceso de reparación, modificación, ensamblaje o adaptación, debiendo ser reexportadas posteriormente en su estado resultante¹².

El nuevo Código Aduanero del Paraguay entiende por perfeccionamiento activo:

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

En los casos en que se verifique que las exportaciones de mercaderías, importadas bajo la figura del ATPA, no cumplan con las operaciones de perfeccionamiento que dieron motivo al régimen, la legislación establece una sanción monetaria para el importador infractor. Asimismo, también serán pasibles de sanciones, los casos en que se verifiquen perfeccionamientos “parciales”. Los aspectos reglamentarios del Régimen de AT se encuentran contenidos en el Decreto del Poder Ejecutivo que reglamente el Código Aduanero¹³.

La institución del gobierno encargada oficialmente de los aspectos relacionados con la aplicación, administración y verificación del régimen es la Dirección Nacional de Aduanas, incluyendo la fijación de los montos tributarios exigibles en el ámbito de dicho régimen.

Aplicación Efectiva y Caracterización del Régimen de AT

Los cuadros que contienen información acerca de las importaciones por AT muestran datos que incluyen el valor de las importaciones registradas y las recaudaciones efectivas del Régimen de AT. Para mayor comodidad e interpretación, la información se presenta agrupada de acuerdo a la clasificación de las Secciones del Sistema Armonizado.

Uno de los primeros aspectos a destacar es la tendencia decreciente que se observa en las importaciones bajo el referido régimen. Así, en el año 2000 el 1,7% del valor total de las importaciones nacionales ingresaron por el Régimen de AT, significando en términos monetarios casi 35 millones de dólares. Por su parte, en el año 2004, el valor importado bajo el Régimen de AT alcanzó apenas la suma de 17,8 millones de dólares y su participación significó el 0,7% respecto a las importaciones totales.

Un análisis comparativo de los productos importados bajo el Régimen de AT respecto al valor de las importaciones por cada Sección de la NCM, indica que durante el año 2000,

¹² El nuevo Código Aduanero define el concepto de “producto resultante” al que se obtiene como consecuencia del proceso de perfeccionamiento activo.

¹³ Decreto PE N° 4.672 del 6 de enero de 2005, por el cual se reglamenta la Ley N° 2.422/2004, “Código Aduanero” y se establece la estructura organizacional de la Dirección Nacional de Aduanas.

del total de Pieles, cueros, peletería y sus manufacturas 57,8% ingresaron por el Régimen de AT. Otro producto importado que ingresó significativamente a través de dicho régimen fue el de Maderas y carbón vegetales (59,3%). Sin embargo, esto al parecer fue parte de un hecho circunstancial, dado que en el 2004 ambos productos dejaron de ingresar con la misma intensidad a través del Régimen de AT. Así, en el año 2004, del total de Pieles y cueros importados, solo el 13,4% ingresó amparado por el Régimen de AT; mientras que las Maderas y el carbón vegetal, fue apenas el 0,7%.

En cuanto a los productos beneficiados por el régimen, los que revelaron una mayor participación relativa en el año 2004, correspondieron a: los Productos de la industria química (52,7%), los Materiales textiles y sus manufacturas (14,8%), los Plásticos y sus manufacturas (8,1%) y; las Máquinas y los aparatos (5,5%). Estos cuatro productos, en conjunto, representaron 73% del total importado a través del Régimen de AT.

Cuadro 4 – Paraguay: Importaciones por el Régimen de AT
(en miles de dólares)

Sección (NCM)	Descripción	2000				2004			
		M _i	AT _i	AT _i /M _i (en %)	AT _i /∑AT _i (en %)	M _i	AT _i	AT _i /M _i (en %)	AT _i /∑AT _i (en %)
1	Animales vivos y prod. del reino animal	14.780	319	2,2	0,9	12.614	31	0,2	0,2
2	Prod. del reino vegetal	53.835	109	0,2	0,3	43.280	239	0,6	1,3
3	Grasas	8.636	11	0,1	0,0	6.611	28	0,4	0,2
4	Prod. ind. alimenticia; bebidas, y tabaco	276.112	2.585	0,9	7,5	198.746	356	0,2	2,0
5	Prod. Minerales	322.027	40	0,0	0,1	454.820	0	0,0	0,0
6	Prod. de las ind. químicas y conexas	261.012	8.001	3,1	23,1	442.247	9.390	2,1	52,7
7	Plásticos y sus manufac.	95.349	4.713	4,9	13,6	176.579	1.446	0,8	8,1
8	Pieles, cueros, peletería y manufac.	8.725	5.042	57,8	14,5	14.584	1.957	13,4	11,0
9	Maderas, carbón vegetal y manufac.	1.657	983	59,3	2,8	9.481	63	0,7	0,4
10	Pastas de madera o de otras materias	73.859	1.308	1,8	3,8	85.063	362	0,4	2,0
11	Materiales Textiles y sus manufac.	73.597	7.678	10,4	22,1	93.860	2.632	2,8	14,8
12	Calzados, sombreros, y demás tocados	21.610	3	0,0	0,0	27.045	0	0,0	0,0
13	Manufac.s de piedra y yeso	21.805	77	0,4	0,2	36.606	38	0,1	0,2
14	Perlas, Piedras preciosas o semi	552	5	0,9	0,0	788	42	5,4	0,2
15	Metales comunes y manufac.	85.031	365	0,4	1,1	110.782	139	0,1	0,8
16	Maquinas y aparatos	443.159	2.164	0,5	6,2	567.644	980	0,2	5,5
17	Material de transporte	154.448	833	0,5	2,4	207.500	34	0,0	0,2
18	Instrumentos y aparatos	39.159	182	0,5	0,5	81.677	76	0,1	0,4
20	Mercancías y prod. diversos	93.600	269	0,3	0,8	80.044	0	0,0	0,0
	Los demás	1.437	0	0,0	0,0	1.757	0	0,0	0,0
Totales		2.050.391	34.688	1,7	100,0	2.651.726	17.813	0,7	100,0

Fuente: cálculos propios elaborados con datos de comercio del BCP y de la Dirección Nacional de Aduanas.

M: importaciones totales, AT: importaciones por Admisión Temporal, i: sección de la NCM

En cuanto a las Recaudaciones teóricas (AEC y Aplicadas) y efectivamente Cobradas, en el cuadro 5 se presenta un resumen de los montos por cada una de ellas, donde se observa que los aranceles Cobrados son significativamente inferiores a los aranceles Aplicados. Dicha regularidad es consistente con lo establecido por la legislación, considerando que a través del régimen la liberalización arancelaria puede ser total o parcial. Asimismo, los registros en detalle (a ocho dígitos de la NCM) permiten distinguir que la mayoría de los casos de liberalización de los tributos de AT se realizaron sobre el total de los derechos arancelarios correspondientes a cada caso.

La significativa reducción en las recaudaciones teóricas observadas entre los años 2000 y 2004 se explica por la importante caída en el valor de las importaciones ingresadas al amparo del régimen. En este sentido en el año 2004, el valor de las importaciones realizadas por AT representó el 50% de las importaciones observadas en el 2000. Los

datos analizados muestran que el referido régimen está siendo cada vez menos demandado por los agentes productivos del sector exportador del país.

Cuadro 5 – Paraguay: Resumen de las Recaudaciones Teóricas y Cobradas por AT
(en miles de dólares)

Recaudación Teórica	2000		2004	
	USD	Arancel (en %)	USD	Arancel (en %)
Arancel Externo Común (AEC)	4.289	12,4	1.342	7,5
Arancel Legal Aplicado (APL)	4.034	11,6	1.171	6,6
Arancel Cobrado (COB)	308	0,9	12	0,1

Fuente: cálculos propios con datos de la Dirección Nacional de Aduanas.

Asimismo, en el cuadro 6 se observa que el GT del año 2004 alcanzó los 1,1 millones de dólares. En cuanto a la diferencia entre la recaudación teórica del AEC y del Aplicado, la misma no es significativa, indicando que en su mayoría los productos beneficiados por el Régimen de AT tendrían aranceles Aplicados cercanos al AEC.

Al desagregar el GT a nivel de productos se observa que en el año 2004, los casos más significativos correspondieron a Materiales textiles y sus manufacturas (374 mil dólares), Productos de la industria química (350 mil dólares) y, Plásticos y sus manufacturas (185 mil dólares). Estos tres, en conjunto, explican el 78% del GT por importaciones bajo el Régimen de AT.

Cuadro 6 – Paraguay, 2004: Gasto Tributario del Régimen de AT
(en miles de dólares)

Sección (NCM)	Descripción	AEC	APL	COB	Gasto Tributario (APL-COB)
1	Animales vivos y prod. del reino animal	2,7	2,7	0,0	2,6
2	Prod. del reino vegetal	25,0	25,0	0,0	25,0
3	Grasas	3,9	3,9	0,1	3,8
4	Prod. ind. alimenticia; bebidas, y tabaco	50,1	47,0	0,3	46,7
6	Prod. de las ind. químicas y conexas	376,7	353,1	3,5	349,7
7	Plásticos y sus manufac.	208,9	186,0	1,3	184,7
8	Pieles, cueros, peletería y manufac.	70,4	70,4	1,4	68,9
9	Maderas, carbón vegetal y manufac.	3,8	3,8	0,1	3,7
10	Pastas de madera o de otras materias	43,9	36,9	0,2	36,7
11	Materiales Textiles y sus manufac.	379,4	377,6	4,1	373,6
13	Manufac.s de piedra y yeso	3,9	3,9	0,1	3,8
14	Perlas, Piedras preciosas o semi	7,6	7,6	0,1	7,5
15	Metales comunes y manufac.	21,5	20,9	0,1	20,8
16	Maquinas y aparatos	126,8	22,1	0,2	22,0
17	Material de transporte	5,9	2,7	0,0	2,7
18	Instrumentos y aparatos	11,8	7,7	0,1	7,6
Total Admisión Temporal		1.342,2	1.171,4	11,5	1.159,9

Fuente: cálculos propios con datos de la Dirección Nacional de Aduanas.

La evidencia muestra que el Régimen de AT tiende a perder importancia como instrumento de apoyo de las actividades productivas orientadas a la exportación. Esto se podría deber a los siguientes factores:

- i) Bajo dicho régimen, el importador está obligado a cumplir ciertas exigencias en términos de plazos y requisitos. Esto restaría cierto atractivo al régimen, especialmente si se lo compara con otros instrumentos como el de MP, en el que el importador no está obligado a tener que volver a exportar el producto.
- ii) La demanda por dicho régimen estaría relacionada de manera inversa con las “flexibilidades” otorgadas a Paraguay en el ámbito arancelario y la vigencia de la Lista nacional Básica de Excepción al AEC¹⁴. A mayor flexibilidad en la aplicación del AEC, menor sería la demanda por importaciones bajo el Régimen de AT. Por lo tanto, se podría esperar que la convergencia de los aranceles nacionales hacia el AEC, acordado en Ouro Preto, incentive una mayor demanda por este tipo de mecanismo.

Un aspecto final a destacar se refiere al diseño institucional de este instrumento. En ese sentido, un hecho llamativo del Régimen de AT es que la aplicación y fiscalización del mismo se encuentra a cargo de la Dirección Nacional de Aduanas. Es norma general que este tipo de instrumentos sean administrados por organismos del Estado vinculados directamente con la promoción de las exportaciones.

III.2 Régimen de Importación de MP

El Régimen de MP es un instrumento de la política industrial que sirve para incentivar las actividades productivas (agrícolas o manufactureras), que en la práctica se implementa a través de la exoneración de los aranceles a la importación de insumos empleados por las empresas del país que posteriormente pueden comercializar su producción en el mercado doméstico o bien, exportarlos a otros países.

El antecedente del Régimen de MP es el Decreto del Poder Ejecutivo N° 1.835 del 4 de enero de 1994, cuyo objetivo original comprendía la exoneración de aranceles a la importación de materiales impresos, lo que fue visto por los grupos empresariales como una excelente oportunidad para extender los beneficios del referido Decreto a la importación de otros productos, en especial las materias primas necesarias para la producción doméstica.

En diciembre del año 2000, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto N° 11.771/00, que se encuentra vigente a la fecha y, por el cual se establece la importación de materias primas e insumos con tarifas aduaneras de cero por ciento, siempre y cuando se demuestre que el objetivo de la importación es la incorporación de dichas mercaderías al proceso productivo. Para dicho fin, las empresas deben registrarse en la Dirección General de Aduanas y cuentan con un programa de producción anual, en el que se prevén la cantidad de materias primas extranjeras a ser empleadas en el periodo, lo que a su vez deberá contar con la visación correspondiente de los Ministerios de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio, según sea el caso. Ambas instituciones son las principales responsables de controlar el estricto cumplimiento del régimen

¹⁴ Lista nacional Básica de Excepción al AEC incluye mercaderías que, en principio, constituyen insumos del sector productivo.

Las empresas nacionales podrán acogerse a los beneficios de importación por el Régimen de MP cuando: *i)* el monto a importar no sea inferior a los 1.500 dólares norteamericanos, *ii)* no se verifique producción doméstica del bien solicitado y, *iii)* se demuestre que las materias primas e insumos importados se destinarán a procesos productivos propios.

A los efectos de lograr un cumplimiento efectivo del régimen, el Ministerio de Hacienda estableció la Resolución MH N° 1/01 por la cual se crea la Comisión Técnica Interinstitucional, que se encargará de administrar, autorizar y supervisar el cumplimiento de lo establecido por el Decreto 11.771/00.

En un principio, y en virtud de los compromisos asumidos en el ámbito de las negociaciones del MERCOSUR, el Decreto 11.171/00 estableció que el Régimen de MP debería desaparecer el 31 de diciembre del 2005. Sin embargo, por presiones propias que caracterizan al proceso de las negociaciones en el MERCOSUR y, considerando la importancia que tiene para el Paraguay el Régimen de MP, el Decreto N° 6.957/05 extendió el plazo de vigencia del régimen hasta el 31 de diciembre de 2007.

Aplicación Efectiva y Caracterización del Régimen de MP

Los cuadros que se analizan a continuación contienen datos de importación y recaudación del Régimen de MP; los mismos se encuentran clasificados por Secciones del Sistema Armonizado a los efectos de un mejor análisis.

En el cuadro 7 se observa, en primer lugar, que las importaciones del Régimen de MP en el año 2004 crecieron de manera significativa respecto al año 2000. Así, en el año 2004 el total importado por el régimen alcanzó los 91 millones de dólares, 38% más que las importaciones registradas en el año 2000. Este mecanismo, tal como se indicó previamente, constituye el instrumento más importante entre los REI aplicados por el Paraguay y representan en promedio 3% de las importaciones totales del país.

En segundo lugar, las importaciones de MP en el 2004 se concentraron en algunos productos del Sistema Armonizado. Los más representativos fueron: Productos de la industria química (27%), Plásticos y sus manufacturas (21,7%), Productos de la industria alimenticia (17,9%), Materiales textiles y sus manufacturas (13,9%), Material de Transporte (8,7%) y, Pasta de madera o de otras materia (6,7%). Estos seis productos representaron en conjunto aproximadamente el 96% del total importado por el Régimen de MP.

Del mismo modo, en el cuadro 7 se observa que de todo lo importado bajo el rubro Materiales textiles y sus manufacturas, el 13,5% ingresó amparado por el Régimen de MP, mientras que los productos de Plásticos y sus manufacturas representaron el 11,2%, los de la industria alimenticia el 8,2%, las Pastas de maderas el 6,7% y los Productos de la industria química el 5,6%.

Cuadro 7– Paraguay: Importaciones Régimen de MP
(en miles de dólares)

Sección (NCM)	Descripción	2000				2004			
		M _i	MP _i	MP _i /M _i (en %)	MP _i /ΣMP _i (en %)	M _i	MP _i	MP _i /M _i (en %)	MP _i /ΣMP _i (en %)
1	Animales vivos y prod. del reino animal	14.780	135	0,9	0,2	12.614	292	2,3	0,3
2	Prod. del reino vegetal	53.835	185	0,3	0,3	43.280	461	1,1	0,5
3	Grasas	8.636	75	0,9	0,1	6.611	78	1,2	0,1
4	Prod. ind. alimenticia; bebidas, y tabaco	276.112	24.464	8,9	37,2	198.746	16.362	8,2	17,9
5	Prod. Minerales	322.027	430	0,1	0,7	454.820	192	0,0	0,2
6	Prod. de las ind. químicas y conexas	261.012	9.806	3,8	14,9	442.247	24.644	5,6	27,0
7	Plásticos y sus manufac.	95.349	10.486	11,0	15,9	176.579	19.857	11,2	21,7
8	Pieles, cueros, peletería y manufac.	8.725	39	0,5	0,1	14.584	0	0,0	0,0
9	Maderas, carbón vegetal y manufac.	1.657	0	0,0	0,0	9.481	80	0,8	0,1
10	Pastas de madera o de otras materias	73.859	4.102	5,6	6,2	85.063	6.140	7,2	6,7
11	Materiales Textiles y sus manufac.	73.597	6.554	8,9	10,0	93.860	12.680	13,5	13,9
12	Calzados, sombreros, y demás tocados	21.610	0	0,0	0,0	27.045	0	0,0	0,0
13	Manufac.s de piedra y yeso	21.805	450	2,1	0,7	36.606	650	1,8	0,7
14	Perlas, Piedras preciosas o semi	552	0	0,0	0,0	788	0	0,0	0,0
15	Metales comunes y manufac.	85.031	976	1,1	1,5	110.782	1.758	1,6	1,9
16	Maquinas y aparatos	443.159	3.480	0,8	5,3	567.644	115	0,0	0,1
17	Material de transporte	154.448	4.345	2,8	6,6	207.500	7.953	3,8	8,7
18	Instrumentos y aparatos	39.159	26	0,1	0,0	81.677	3	0,0	0,0
19	Armas	1.421	0	0,0	0,0	1.749	0	0,0	0,0
20	Mercancías y prod. diversos	93.600	209	0,2	0,3	80.044	127	0,2	0,1
21	Objetos de arte	15	0	0,0	0,0	8	0	0,0	0,0
Total		2.050.391	65.761	3,2	100,0	2.651.726	91.394	3,4	100,0

Fuente: cálculos propios elaborados con datos de comercio del BCP y de la Dirección Nacional de Aduanas.

M: importaciones totales, MP: importaciones por Materia Prima, i: sección de la NCM

Las recaudaciones teóricas en el caso del Régimen de MP son de una importancia relativa; ya que según los cálculos realizados para el año 2004, las recaudaciones teóricas por el cobro del AEC estarían alrededor de los 11,7 millones de dólares y las recaudaciones teóricas de los aranceles Aplicados serían unos 10,2 millones de dólares. Por otra parte, en ese mismo año, el monto efectivamente Cobrado alcanzó apenas 31 mil dólares.

Los aranceles promedios ponderados estimados no muestran una diferencia significativa entre el AEC y los aranceles Aplicados, indicando que los productos amparados por el Régimen de MP, en general, tienen aranceles Aplicados similares al AEC.

Cuadro 8 - Paraguay: Resumen de las Recaudaciones Teóricas y Cobradas por MP
(en miles de dólares)

Recaudación Teórica	2000		2004	
	USD	Arancel (en %)	USD	Arancel (en %)
Arancel Externo Común (AEC)	11.126	16,9	11.681	12,8
Arancel Legal Aplicado (APL)	9.226	14,0	10.248	11,2
Arancel Cobrado (COB)	1.245	1,9	31	0,03

Fuente: cálculos propios con datos de la Dirección Nacional de Aduanas.

El GT del régimen fue alcanzó los 10,2 millones de dólares, cifra bastante importante cuando se compara este monto con las recaudaciones aduaneras. En ese sentido, el GT

del Régimen de MP en el año 2004 representó aproximadamente 7% de los ingresos aduaneros totales del país¹⁵.

Los productos donde se observa mayores niveles de GT son: Plásticos y sus manufacturas, Productos de la industria alimenticia bebidas y tabacos, Productos de la industria química, Materiales textiles y sus manufacturas, Material de transporte, Pastas de madera y de otros productos y, Metales comunes y manufacturas. Así, estos seis productos explican el 98% del GT arancelario observado en el año 2004.

Cuadro 9 – Paraguay 2004: Gasto Tributario del Régimen de MP
(en miles de dólares)

Sección (NCM)	Descripción	AEC	APL	COB	Gasto Tributario (APL-COB)
1	Animales vivos y prod. del reino animal	23,4	23,4	0,0	23,4
2	Prod. del reino vegetal	38,3	36,8	0,0	36,8
3	Grasas	7,8	7,8	0,0	7,8
4	Prod. ind. alimenticia; bebidas, y tabaco	2.286,0	1.900,7	2,2	1.898,5
5	Prod. Minerales	6,9	6,9	0,0	6,9
6	Prod. de las ind. químicas y conexas	2.211,4	1.880,4	3,2	1.877,1
7	Plásticos y sus manufac.	2.762,8	2.289,3	16,6	2.272,7
9	Maderas, carbón vegetal y manufac.	8,0	8,0	0,0	8,0
10	Pastas de madera o de otras materias	783,4	722,6	7,3	715,2
11	Materiales Textiles y sus manufac.	1.664,4	1.638,6	0,0	1.638,6
13	Manufac.s de piedra y yeso	44,1	44,1	0,0	44,1
15	Metales comunes y manufac.	225,8	223,5	1,6	221,9
16	Maquinas y aparatos	18,2	8,6	0,0	8,6
17	Material de transporte	1.580,5	1.436,9	0,0	1.436,9
18	Instrumentos y aparatos	0,6	0,6	0,0	0,6
20	Mercancías y prod. diversos	19,8	19,8	0,0	19,8
Total		11.681,4	10.247,8	31,0	10.216,9

Fuente: cálculos propios con datos de la Dirección Nacional de Aduanas.

Finalmente, las estadísticas analizadas en esta sección muestran la importancia relativa del Régimen de MP que constituye el factor más relevante a la hora de explicar los desvíos de la Política Comercial Arancelaria. Por otro lado, los cálculos realizados con los datos muestran que el GT del Régimen de MP es significativo debido a que el país dejaría de percibir por la vigencia de dicho régimen 10 millones de dólares por año.

III.3 Régimen de Incentivos Fiscales para las Inversiones (Ley 60/90)

La Ley 60/90 tiene por objeto promover las inversiones, y otorgar beneficios fiscales a las personas físicas y jurídicas, nacionales o extranjeras, radicadas en el país. Los proyectos de inversión emprendidos al amparo de la Ley 60/90 podrán ser beneficiados, entre otras cosas, por la exoneración total de los tributos fiscales y municipales que gravan la constitución, inscripción y registros de sociedades y empresas. Asimismo, podrán solicitar la exoneración total de los gravámenes aduaneros y otros de efectos equivalentes, incluyendo los impuestos internos de aplicación específica sobre la

¹⁵ Cuando se refiere a los ingresos aduaneros totales, este tiene en cuenta únicamente lo recaudado por las aduanas del país en concepto del impuesto al comercio exterior.

importación de bienes de capital, materias primas e insumos destinados a la industria local prevista en el proyecto de inversión.

Considerando que los beneficios de la Ley 60/90 van más allá de los gravámenes aduaneros, pues incluyen exoneraciones de los propios tributos internos, los beneficiarios recurrirán a dicha Ley, con independencia del origen de las mercaderías importadas.¹⁶ Sin embargo, los beneficios del régimen se han restringido de manera importante desde la promulgación de la Ley N° 2.421/04 de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal.

La ley 60/90 busca promover e incrementar las inversiones de capital de origen nacional y/o extranjero mediante beneficios de carácter fiscal, otorgados a las personas físicas y jurídicas cuyas inversiones se orienten a:

- El acrecentamiento de la producción de bienes y servicios.
- La creación de fuentes de trabajo permanente.
- El fomento de las exportaciones y la sustitución de importaciones.
- La incorporación de tecnologías que permitan aumentar la eficiencia productiva y posibiliten la mayor y mejor utilización de materias primas, mano de obra y recursos energéticos nacionales; y la inversión y reinversión de utilidades en bienes de capital.

Por último, los aspectos institucionales y operativos de aplicación de la referida Ley están contemplados en el Decreto N° 2.939/04, por el cual se reglamenta la Ley 60/90 incorporando las modificaciones contempladas en el Régimen de Adecuación Fiscal.

Aplicación Efectiva y Caracterización del Régimen de la Ley 60/90

Los cuadros que se analizan en esta sección contienen datos de importación y recaudaciones teóricas y cobradas bajo el Régimen de la Ley 60/90. A diferencia de los demás mecanismos analizados anteriormente (AT y MP), los periodos de análisis de la Ley 60/90 abarcarán los años para los que se tuvo acceso a los datos, a saber: 2000 y 2002. En ese sentido, con excepción del monto agregado, no se pudo acceder a datos del 2004 a los efectos de analizar el desempeño de la referida la Ley 60/90 comparativamente con los demás mecanismos. A pesar de dicho inconveniente, y debido a la importancia del régimen, se creyó necesario incluir datos de los años disponibles. La información detallada, al igual que los demás regímenes, se clasificó por Secciones del Sistema Armonizado.

Los datos presentados en el cuadro 10 muestran que las importaciones bajo el Régimen de la Ley 60/90 representaron montos relativamente importantes. Así, las importaciones en el 2002 alcanzaron un total de 33,5 millones de dólares, 13 % menos de lo registrado en el año 2000. Este mecanismo, tal como se indicó previamente, constituye el segundo en importancia entre los REI del Paraguay. Comparativamente, las importaciones del año 2004, que ingresaron por la Ley 60/90, representaron 2,2% de las importaciones totales del país.

¹⁶ Art. 5, Inc. c) de la Ley 60/90.

En cuanto a los productos beneficiados por la Ley 60/90, la octava columna del cuadro 10 muestra que los productos con mayor participación relativa en el año 2002 correspondieron a: Maquinarias y aparatos (96%) y Material de Transporte (2,5%).

Por otro lado, del total de Maquinarias y aparatos importados en el año 2002, el 9,6% se importó al amparo de la Ley 60/90 y en el caso de Materiales de transporte, estos fueron apenas el 0,9% del total.

Cuadro 10 - Paraguay: Importaciones realizadas a través de la Ley 60/90
(en miles de dólares)

Sección (NCM)	Descripción	2000				2002			
		M _i	L60 _i	L60 _i /M _i (en %)	L60 _i /ΣL60 _i (en %)	M _i	L60 _i	L60 _i /M _i (en %)	L60 _i /ΣL60 _i (en %)
6	Prod. de las ind. químicas y conexas	261.012	73	0,0	0,2	248.033	0	0,0	0,0
7	Plásticos y sus manufac.	95.349	65	0,1	0,2	90.252	45	0,0	0,1
9	Maderas, carbón vegetal y manufac.	1.657	0	0,0	0,0	1.673	0	0,0	0,0
10	Pastas de madera o de otras materias	73.859	5	0,0	0,0	70.198	0	0,0	0,0
11	Materiales Textiles y sus manufac.	73.597	0	0,0	0,0	45.693	2	0,0	0,0
13	Manufac.s de piedra y yeso	21.805	0	0,0	0,0	17.442	0	0,0	0,0
15	Metales comunes y manufac.	85.031	146	0,2	0,4	64.920	413	0,6	1,2
16	Maquinas y aparatos	443.159	34.472	7,8	89,5	335.614	32.167	9,6	96,0
17	Material de transporte	154.448	3.673	2,4	9,5	95.547	842	0,9	2,5
18	Instrumentos y aparatos	39.159	28	0,1	0,1	26.263	48	0,2	0,1
20	Mercancías y prod. diversos	93.600	68	0,1	0,2	48.083	0	0,0	0,0
	Los demás	707.714	0	0,0	0,0	466.532	0	0,0	0,0
Total		2.050.391	38.531	1,9	100,0	1.510.249	33.516	2,2	100,0

Fuente: cálculos propios elaborados con datos de comercio del BCP y de la Dirección Nacional de Aduanas.
M: importaciones totales, L60: importaciones por Ley 60/90, i: sección de la NCM

Además, los aranceles promedios teóricos calculados muestran una significativa brecha entre el AEC y los aranceles Aplicados. Así, en el año 2002, las recaudaciones teóricas de los aranceles Aplicados fueron 36% inferior a las recaudaciones teóricas del AEC, y en ese mismo año la tarifa Aplicada fue de 8,6% mientras que la tarifa del AEC fue de 13,3%. Esto es una muestra del significativo desvío que se observa entre los aranceles Aplicados y el AEC. Al igual que los demás regímenes, también se nota un importante desvío entre los aranceles Aplicados y Cobrados.

Cuadro 11 - Paraguay: Resumen de las Recaudaciones Teóricas y Cobradas por la Ley 60/90 (en miles de dólares)

Recaudación Teórica	2000		2002	
	USD	Arancel (en %)	USD	Arancel (en %)
Arancel Externo Común (AEC)	6.666	17,3	4.473	13,3
Arancel Legal Aplicado (APL)	2.942	7,6	2.874	8,6
Arancel Cobrado (COB)	616	1,6	74	0,2

Fuente: cálculos propios con datos de la Dirección Nacional de Aduanas.

El GT fue equivalente a los 2,3 millones de dólares para el año 2000 y 2,8 millones en el 2002. Cuando se comparan dichos montos con las recaudaciones aduaneras por importación, las mismas alcanzan aproximadamente un poco menos del 2% del total de los derechos aduaneros recaudados por el país en dichos años. En el 2002, las Maquinarias y aparatos explicaron el 91% del total de GT.

Cuadro 12 – Paraguay, 2002: Gasto Tributario del Régimen de la Ley 60/90
(en miles de dólares)

Sección (NCM)	Descripción	AEC	APL	COB	Gasto Tributario (APL-COB)
7	Plásticos y sus manufac.	7,2	7,7	0,0	7,7
11	Materiales Textiles y sus manufac.	0,5	0,5	0,0	0,5
15	Metales comunes y manufac.	59,1	52,0	3,6	48,4
16	Maquinas y aparatos	4.274,7	2.741,4	68,0	2.673,4
17	Material de transporte	126,1	67,7	2,2	65,6
18	Instrumentos y aparatos	5,9	4,2	0,2	4,0
Total		4.473,5	2.873,6	74,0	2.799,6

Fuente: cálculos propios con datos de la Dirección Nacional de Aduanas.

La evidencia empírica presentada en esta sección muestra que el Régimen de importación de la Ley 60/90, que constituye el segundo en importancia entre los mecanismos del REI del país, se constituyó en un mecanismo que sirvió para importar casi con exclusividad bienes de capital comprendidos en la sección de Maquinas y aparatos. Por otro lado, los cálculos realizados con los datos presentados muestran que el país estaría dejando de percibir, por la vigencia de dicho régimen, aproximadamente 2,8 millones de dólares.

III.4 Diferencias Globales entre el AEC, los Aranceles Aplicados y los Efectivamente Cobrados

En el cuadro 13 se presenta en primer lugar las diferencias entre los niveles arancelarios correspondientes al AEC y el Aplicado y, en segundo lugar, la diferencias entre los aranceles Aplicados y Cobrados. En el referido cuadro se observa que los desvíos de las políticas nacionales con respecto a la política del bloque, son relativamente significativos, explicados fundamentalmente por el uso de los REI. Así, por ejemplo, en el año 2000, la diferencia entre las recaudaciones teóricas del AEC y del efectivamente Cobrado, fue aproximadamente de casi 20 millones de dólares, de los cuales, los desvíos entre el AEC y la tarifa Aplicada explica solo el 30%, mientras que los REI fueron responsables del 70% del desvío de la política comercial doméstica respecto a la política comunitaria.

En año 2004¹⁷ la aplicación de los instrumentos de los REI explicó el 87% de los desvíos de la política comercial doméstica respecto a la política comunitaria, mientras que el 12% restante se debió al desvío entre el arancel Aplicado y el AEC.

¹⁷ Debido a que no se cuenta con datos del 2004 para la Ley 60/90, detallados a ocho dígitos de la NCM, las estimaciones de los desvíos para el referido año se realizan sobre la suma de los demás REI (MP y AT).

Cuadro 13 – Paraguay: Diferencias de Recaudaciones en los Regímenes de MP, AT y Ley 60/90

(en miles de dólares)

REI	Rec. AEC-Rec.COB		Rec. AEC-Rec.APL		Rec.APL - Rec. COB	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
1. Materia Prima	9.880	11.650	1.900	1.434	7.981	10.217
2. Admisión Temporal	3.981	1.331	255	171	3.726	1.160
3. Ley 60/90	6.050	nsd	3.724	nsd	2.326	nsd
Total 1 + 2 +3	19.911	12.981	5.878	1.604	14.033	11.377

Fuente: cálculos propios con datos de la Dirección Nacional de Aduanas.

Por último, el GT, consecuencia de las concesiones arancelarias otorgadas en el ámbito de los REI, representaron en promedio 12% de las recaudaciones nacionales por el cobro de aranceles a la importación. Dicha cifra es bastante significativa, en especial, cuando se considera que el 17% de todos los ingresos tributarios del país corresponden al cobro de gravámenes aduaneros por importación.

IV. IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE IMPORTACIÓN

En este capítulo se presentará algunos indicadores económicos que permitirán evaluar algunos de los aspectos más relevantes de la aplicación de los instrumentos de los REI. Del mismo modo en el Anexo Estadístico se podrá acceder a una breve descripción de la metodología utilizada para estimar los indicadores económicos, así como también podrá acceder a información en detallada, contenida en los cuadros A-1, A-2 y A-3.

Los datos del referido Anexo se encuentran resumidos en el cuadro 14, a partir del cual se observa cierta consistencia en cuanto a la naturaleza y orientación de cada uno de los instrumentos de política comercial analizados.

En primer lugar, se observa que las industrias que importaron mercaderías al amparo del Régimen AT tienen la Vocación Exportadora (VE) más elevada (25,2%) cuando se las compara con las industrias que importaron bajo los otros REI, en este caso, MP y la Ley 60/90¹⁸. Del total producido por las industrias importadoras de mercaderías al amparo del Régimen de AT, casi una cuarta parte de esta se destinó a la exportación.

Asimismo, y como era de esperarse, las industrias que fueron beneficiadas con el Régimen de AT, fueron las que mayor nivel de exportación concentraron. Así, de todo lo exportado por las industrias nacionales, el 70% fueron realizados por industrias que importaron al amparo del Régimen de AT. Sin embargo, resulta interesante observar que estas industrias tienen una VE de tan solo 25%, lo que indica que las mismas estarían desarrollando otras actividades secundarias que no están orientadas a la exportación.

La evidencia empírica muestra que, en general, los sectores industriales que importaron bajo el Régimen de AT se caracterizaron, con relación a los demás regímenes, por poseer la VE más alta (25%), por concentrar un total de 8,6% de la producción, 16% de la inversión y el 17,1% del total de ocupados de la muestra.

En ese sentido, el cuadro A-1 del Anexo Estadístico muestra que del total de las industrias que importaron mercaderías con exoneraciones del Régimen de AT, el 28% de las beneficiadas fueron industrias del sector de la Fabricación de productos químicos, el 19,4% correspondieron a industrias que fabrican sustancias químicas básicas, el 11% de las beneficiadas fueron industrias dedicadas a la actividad de curtido y adobo de cuero y; finalmente, el 7,3% se relacionaron con industrias de preparación de hilados y fibras textiles.

En cuanto a las industrias que importaron mercancías beneficiadas al amparo del Régimen de MP, se observa que estas en promedio, exhibieron una VE muy baja (8,4%) aunque su desempeño exportador en relación con el total exportado fue relativamente alto (12,7%). Esta información es de suma relevancia para concluir que las empresas

¹⁸ Vocación Exportadora (VE): por cada industria se estimó la relación Exportación/Ingresos Operativos. La VE es un parámetro que revela la predisposición de las industrias a exportar parte de su producción, por lo tanto, una elevada VE revelaría que la industria desarrolla su actividad con una fuerte preferencia hacia la exportación.

que utilizan el Régimen de MP pertenecen a industrias con marcada preferencia al mercado interno.

Por otro lado, el bajo nivel de concentración en la producción total (4,7%), combinado con una utilización del 12,8% de la fuerza laboral, indicaría que este régimen es empleado preferentemente por pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, un análisis más detallado del cuadro A-2 del Anexo Estadístico muestra casos excepcionales de industrias que importan bajo el Régimen de MP, tales como: las industrias fabricantes de productos de tabaco, quienes presentan una VE de 18,4%, una participación relativa de las exportaciones totales de 2,8%, una participación en las inversiones totales de 5,2% y 1,1% de ocupación de la mano de obra total. Igual perfil se observa en el caso de las industrias dedicadas a la producción de productos de plástico y de vidrio.

Por su parte, el bajo perfil exportador que se observa en el caso de las industrias que importaron a través de la Ley 60/90 es consecuencia particular de los años empleados en el análisis del régimen (2001, 2002 y 2003) debido a que en dichos años, las empresas beneficiadas mayoritariamente con el referido instrumento fueron las de telefonía celular. Los indicadores estimados para el régimen de importación de la Ley 60/90 son consistentes, considerando que las industrias beneficiadas con la referida Ley fueron responsables del 28,6% del total de inversiones registradas por las empresas.

Una mirada al cuadro A-3 del Anexo Estadístico muestra que del total de industrias beneficiadas por la Ley 60/90, el 52,1% fueron empresas del sector de las telecomunicaciones, responsables a su vez del 10,2% del total de las inversiones nacionales. Como es lógico, este sector no registró valor alguno en su VE (0%).

Entre las industrias que importan por esta Ley, sobresale el perfil de las que se dedican a la elaboración de productos de tabaco; las mismas importaron el 21,7% del total de mercaderías bajo la Ley 60/90, tuvieron a su vez una VE de 18,4%, representaron el 2,8% de las exportaciones totales y fueron responsables del 5,2% de las inversiones concretadas por las empresas nacionales.

Cuadro 14 – Paraguay: Indicadores Económicos por REI
(en porcentajes)

Régimen	Vocación Exportadora	Exportación	Producción	Inversión	Ocupación
Materias Primas	8,4	12,7	4,7	14,6	12,8
Admisión Temporal	25,2	70,1	8,6	16	17,1
Ley 60/90	4,0	8,6	6,9	28,6	13,7

Fuente: cálculos propios con estadísticas de la Base de Datos de Masi, F. y Ruiz Díaz, F. (2005) y de Aduanas.

Finalmente, la evidencia analizada en el presente capítulo permite concluir lo siguiente:

- i) Las industrias beneficiadas bajo el Régimen de AT son las que tienen mayor vocación exportadora y a su vez concentran una proporción significativa de las exportaciones totales.

- ii) Las industrias que importaron por el Régimen de MP tienden a una mayor preferencia por el mercado interno, y en la gran mayoría de casos, pertenecen a industrias de pequeña escala.
- iii) Las industrias beneficiadas por el Régimen de la Ley 60/90 estuvieron fuertemente concentradas en el sector de las telecomunicaciones, cuya VE fue nula.
- iv) Se observan casos interesantes de complementariedad de instrumentos. Algunas industrias, por ejemplo, utilizan más de un instrumento de política comercial. Por citar algunos de ellos se puede mencionar: las industrias productoras de bebidas malteadas (cervezas), las dedicadas a la producción de tabacos, a la fabricación de productos farmacéuticos y finalmente, de los productos de plásticos.

V. CONCLUSIÓN

Un análisis del desempeño de la Política Comercial Externa muestra que la implementación del AEC en el año 1995 no tuvo implicancia alguna en términos del manejo discrecional de la Política Comercial Arancelaria del Paraguay. Esto se explica esencialmente por la vigencia de las Listas de Excepción al AEC y de los Regímenes Especiales de Importación.

En ese sentido, el 25% del universo arancelario del Paraguay se encuentra incluido en las Listas de Excepción al AEC que, en términos de valor del comercio, significaron el 60% de las importaciones provenientes de Extrazona. Por su parte, las importaciones a través de los Regímenes Especiales de Importación alcanzaron en el 2004, los 186 millones de dólares, equivalentes al 16% del total de las importaciones de Extrazona.

El instrumento de mayor importancia entre los Regímenes Especiales de Importación corresponde al de Materias Primas. Dicho mecanismo explicó el 50% del total importado y casi dos tercios del gasto tributario total de los Regímenes Especiales. El gasto tributario por este régimen representó aproximadamente 10 millones de dólares en el 2004, equivalente al 7% de las recaudaciones nacionales por arancel aduanero.

En segundo lugar se encuentra el Régimen de Incentivos Fiscales a la Inversión, la Ley 60/90, a través del cual se importó el 30% del total de los Regímenes Especiales de Importación registrados en el año 2004. El gasto tributario de este mecanismo fue de 2,8 millones de dólares en el año 2002.

El mecanismo de Admisión Temporal explicó el 10% del total importado en el 2004 por los Regímenes Especiales. El gasto tributario en dicho año fue de 1 millón de dólares. Los datos indican una significativa disminución de la importancia del referido instrumento. En ese sentido, las importaciones del Régimen de Admisión temporal del 2004 representaron solo la mitad de las registradas en el año 2000.

Al analizar el perfil de las empresas importadoras bajo estos regímenes se encontró que las empresas que mayoritariamente importan a través del régimen de Admisión temporal están comprendidas en las industrias que a su vez revelan una mayor vocación exportadora y una elevada concentración de las exportaciones totales. Por su parte, las empresas que pudieron acceder al Régimen de Materias Primas se encuentran agregadas en sectores industriales con marcadas preferencias hacia los mercados internos y, por último, las empresas beneficiadas con por la Ley 60/90 pertenecieron en su mayoría el área de las telecomunicaciones.

En cuanto a los desvíos de la Política Comercial Arancelaria nacional, los datos relacionados con los Regímenes Especiales de Importación muestran que dichos desvíos son significativos cuando se las compara con el grado de cumplimiento de la política comunitaria. Los instrumentos empleados por los Regímenes Especiales de Importación del 2004 explicaron el 87% de los desvíos de la política comercial doméstica respecto a la política comunitaria, mientras que el 13% restante se debió al desvío entre el arancel Aplicado y el AEC.

Finalmente, algunas estimaciones adicionales muestran que el Gasto Tributario de los Regímenes Especiales de Importación, representó en promedio el 12% de las recaudaciones arancelarias nacionales. Cifra significativa cuando se considera que el 17% de todos los ingresos tributarios del país corresponden al cobro de gravámenes aduaneros por importación.

BIBLIOGRAFÍA

Berlinski, Julio, Marcel Vaillant, Pedro Miranda, Alvaro Ons y Carlos Romero, 2005. “*Desvíos del AEC y regímenes especiales de comercio*”, en J. Berlinski, H. Kume y M. Vaillant (Coord.), *Hacia una política comercial del MERCOSUR*, Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR, Buenos Aires.

Berlinski, Julio y Romero, Carlos; Kume, Honorio; Ruiz Díaz, Francisco; Ons, Alvaro, (2006). “*Integración Profunda en el MERCOSUR: Perspectivas desde Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*”, en J. Berlinski (Coord.), Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR, Buenos Aires.

Masi, Fernando y Miranda Eduardo, (2005). “*Políticas nacionales de competitividad en el Paraguay y su impacto sobre la profundización del MERCOSUR*”, *Convenio BID – CEPAL: “Asimetrías en el Mercosur”* National Competitiveness Policies for Beeper Integration, Asunción.

Masi, Fernando y Ruiz Díaz, Francisco, 2005. “*Empleo en el Sector de la Producción Transable No Agrícola en el Paraguay: Un Análisis del Comportamiento de los Rubros No Tradicionales en la Década de los Noventa*”, Proyecto Conjunto CIS/CADEP Documento de Trabajo No. 6, Abril de 2005, Asunción.

Asociación Latinoamericana de Integración, (2002). Departamento de Promoción Económica, Publicación 08/02. Junio de 2002, Montevideo.

Boletín del Nivel de Actividad Económica de la Subsecretarías de Estado de Economía e Integración, (2006). Abril de 2006, Asunción.

ANEXO I

ESTADÍSTICAS COMPLEMENTARIAS DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE IMPORTACIÓN

Considerando la necesidad de establecer determinados parámetros que permitan evaluar el desempeño global y sectorial de cada uno de los regímenes y teniendo en cuenta ausencia de información a nivel de empresas e industrias, se procedió a emplear el siguiente procedimiento a los efectos de contar información para determinar la importancia de cada uno de estos regímenes: en primer lugar, como primera medida, se procedió a identificar los sectores o industrias que emplearon cada uno de los regímenes, para lo cual se empleó la base de datos de la Dirección Nacional de Aduanas, donde se menciona, por cada franquicia arancelaria, la razón social de la empresa importadora. A partir de esta identificación se clasificó a cada una de dichas empresas bajo la actividad industrial establecida en la clasificación CIIU Revisión 3. En segundo lugar, finalizada la identificación y clasificación de los sectores industriales que importaron al amparo de estos regímenes, se correlacionaron estas industrias con la información contenida en la base de datos de la Dirección General de Recaudaciones del Ministerio de Hacienda, las que correspondía a las empresas inscriptas como contribuyentes¹⁹.

La síntesis de este procedimiento y los cálculos de los indicadores más relevantes se presentan en los cuadros A-1, A-2 y A-3 del presente Anexo Estadístico. Los indicadores estimados correspondieron a:

- Vocación Exportadora (VE): por cada industria se estimó la relación Exportaciones/Ingresos Operativos. La VE es un parámetro que revela la predisposición de las industrias a exportar parte de su producción. Una elevada VE indicaría que dicha industria tiene actividad preferentemente orientada hacia la exportación.
- Exportación: indica la proporción exportada por una industria con relación al total.
- Producción: indica la proporción de producción correspondiente a una industria con relación al valor total de la producción.
- Inversión: corresponde a la proporción de inversión realizada por el sector industrial con relación al total de inversiones.
- Ocupación: es el porcentaje de mano de obra ocupada por la industria, en relación a número de ocupados registrado en la base de datos

¹⁹ Masi, F. y Ruiz Díaz, F. (2005).

Cuadro A-1 – Paraguay: Indicadores Económicos del Régimen de AT
(en porcentaje)

Descripción CIU (Rev. 3)	Part. de Import. por el Régimen de AT	Vocación Exportadora	Exportación Part. Rel.	Producción Part. Rel.	Inversión Part. Rel.	Ocupación Part. Rel.
Fab. de otros productos químicos	28,0	5,2	0,9	0,6	1,1	0,3
Fab. de sustancias químicas básicas	19,4	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
Curtido y adobo de cueros	11,0	96,5	8,9	0,3	0,2	0,4
Prep. e hilatura de fibras textiles	7,5	36,4	1,8	0,2	0,1	1,4
Fab. de otros tipos de maquinaria de uso general	7,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fab. de plásticos en formas primarias	6,8	4,0	0,4	0,3	2,0	0,7
Fab. de fibras manufacturadas	5,6	10,3	0,1	0,0	0,1	0,1
Fab. de Prod. Farmacéuticos y sustancias químicas	5,0	5,1	2,8	1,7	4,2	4,7
Fab. de otros artículos de papel y cartón	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Fab. de tapices y alfombras	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Otros Sectores	5,9	31,3	55,2	5,5	8,4	9,1
Total Sectores Importadores Adm. Temp.	100,0	25,2	70,1	8,6	16,0	17,1

Fuente: cálculos propios con estadísticas de la Base de Datos de Masi, F. y Ruiz Díaz, F. (2005) y de Aduanas.

Cuadro A-2 – Paraguay: Indicadores Económicos del Régimen MP
(en porcentaje)

Descripción CIU (Rev. 3)	Part. de Import. por el Régimen de MP	Vocación Exportadora	Exportación Part. Rel.	Producción Part. Rel.	Inversión Part. Rel.	Ocupación Part. Rel.
Prod. Proc. y cons.de carne	1,2	56,5	3,5	0,2	0,1	0,4
Elab. de otros productos alimenticios	0,1	0,0	0,0	0,0	0,9	0,3
Elab. de bebidas malteadas y de malta	0,8	0,0	0,0	1,2	2,5	0,9
Elab. de bebidas no alcohólicas; prod. de aguas	0,4	2,6	0,0	0,0	0,0	0,3
Elab. de productos de tabaco	13,2	18,4	2,8	0,5	5,2	1,1
Fab. de prendas de vestir	17,6	11,9	0,5	0,1	0,1	1,6
Fab. de otros artículos de papel y cartón	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Actividades de edición	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,7
Fab. de pinturas, barnices	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Fab. de productos farmacéuticos, sustancias qui	2,1	5,1	2,8	1,7	4,2	4,7
Fab. de cubiertas y cámaras de caucho; recauch	4,0	21,7	0,1	0,0	0,0	0,1
Fab. de productos de plástico	43,7	28,2	2,7	0,3	0,4	0,8
Fab. de vidrio y productos de vidrio	2,8	13,0	0,3	0,1	0,7	0,1
Fab. de maquinaria agropecuaria y forestal	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Actividades de fotografía	2,3	0,0	0,0	0,4	0,4	1,5
Total Sectores Importadores MP	100	8,4	12,7	4,7	14,6	12,8

Fuente: cálculos propios con estadísticas de la Base de Datos de Masi, F. y Ruiz Díaz, F. (2005) y de Aduanas.

Cuadro A-3 – Paraguay: Indicadores Económicos de la Ley 60/90
(en porcentaje)

Descripción CIU (Rev. 3)	Part. de Import. por Ley 60/90	Vocación Exportadora	Exportación Part. Rel.	Producción Part. Rel.	Inversión Part. Rel.	Ocupación Part. Rel.
Elab. de bebidas malteadas y de malta	6,8	0,0	0,0	1,2	2,5	0,9
Elab. de productos de tabaco	21,7	18,4	2,8	0,5	5,2	1,1
Actividades de impresión	3,2	0,4	0,1	0,9	2,9	2,4
Fab. de Prod.farmacéuticos, químicas medicinales	1,0	5,1	2,8	1,7	4,2	4,7
Fab. de jabones y detergentes	1,1	4,8	0,2	0,2	0,4	0,3
Fab. de productos de plástico	3,6	28,2	2,7	0,3	0,4	0,8
Telecomunicaciones	52,1	0,0	0,0	1,6	10,2	0,9
Mant. y reparación de Maquinaria de informática	1,3	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3
Actividades relacionadas con la salud humana	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Actividades de radio y televisión	1,0	0,0	0,0	0,2	1,0	1,0
Otros Sectores	7,2	0,0	0,0	0,6	0,9	1,1
Total Sectores Importadores Ley 60/90	100,0	4,0	8,6	6,9	28,6	13,7

Fuente: cálculos propios con estadísticas de la Base de Datos de Masi, F. y Ruiz Díaz, F. (2005) y de Aduanas.

ANEXO II OTROS INSTRUMENTOS DE RÉGIMENES DE IMPORTACIÓN ESPECIAL DEL PARAGUAY

Régimen de Maquila

La industria maquiladora del Paraguay se establece a partir de la Ley 1.064/97 y tiene por objetivo promover el establecimiento y regular las operaciones de empresas industriales maquiladoras que se dediquen total o parcialmente a realizar procesos industriales o de servicios incorporando mano de obra y otros recursos nacionales destinados a la transformación, elaboración, reparación o ensamblaje de mercaderías de procedencia extranjera importadas temporalmente a dicho efecto para su reexportación posterior, en ejecución de un contrato suscrito con una empresa domiciliada en el extranjero.

La maquila se entiende por empresas establecidas especialmente para llevar a cabo programas de maquila de exportación o aquella ya establecida y orientada al mercado nacional, que cuente con capacidad ociosa en sus instalaciones a quien se le debe, previamente, aprobar un programa de maquila. Las empresas maquiladoras deben suscribir un contrato de maquila de exportación con empresas extranjeras. El referido contrato no se reduce al ensamble y acabado de productos que deben retornar al exterior, pues podría también abarcar a los procesos de transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación posterior, así como la maquila de servicios, la de servicios intangible y la submaquila, esta última operando con empresas nacionales.

El marco jurídico contempla las siguientes formas de maquila:

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

El contrato de la maquila y las actividades realizadas en ejecución del mismo, se encuentran gravadas por un tributo único del 1% (uno por ciento) sobre el valor

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

La aprobación de los programas de las empresas maquiladoras y otros permisos correspondientes, están a cargo del Ministerios de Industria y Comercio y de Hacienda. En ese mismo contexto se crea el Consejo Nacional de las industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME), que se encarga de asesorar a ambos ministerios en todo lo que se refiera a la maquila de exportación.

Las materias primas e insumos importados bajo el régimen de maquila no podrán permanecer en el país por un plazo superior a los seis meses. Sin embargo, dicho plazo podría prorrogarse por uno no mayor al anterior a pedido de parte y por motivo debidamente justificado. Los demás bienes (maquinarias y equipos) podrán permanecer en el país en tanto continúen vigentes los programas para los que fueron autorizados.

Las empresas maquiladoras podrán vender al mercado nacional hasta el equivalente al diez por ciento del volumen exportado en el último año. Si así lo hiciera, deberán tributar los gravámenes aplicables para su nacionalización, más otros impuestos vinculados con dichas ventas.

El Decreto 9.585/00 establece los aspectos reglamentarios vinculados con la actividad maquiladora en el Paraguay.

Drawback

El drawback es un mecanismo que por motivos de exportación de la mercadería, devuelve total o parcialmente los tributos aduaneros que pagó al momento de su importación, la propia mercadería exportada o los insumos empleados en su producción.

La referida figura fue contemplada en el Código Aduanero de 1985 (La Ley 1.173), donde se establecía que el Poder Ejecutivo podría determinar las mercaderías cuyos gravámenes aduaneros por la importación podían ser devueltos al importador, siempre que las mismas vuelvan a salir del país en alguna de las siguientes condiciones: *i)* después una transformación industrial y, *ii)* luego de haber sido utilizadas para el acondicionamiento o envasado de mercancías que se exporten.

Por su parte, el nuevo Código Aduanero (Ley 2.422/04) establece que el Régimen del *drawback* constituye el tratamiento aduanero que, con motivo de la exportación de las mercaderías, permite obtener la restitución total o parcial del tributo aduanero a la importación pagado por esa mercadería o por los productos contenidos en la misma o consumidos durante su producción.

Régimen de Zonas Francas (ZF)

El Régimen ZF, contemplado inicialmente en el código aduanero de 1985, fue establecido por Ley N° 523/95, el cual caracteriza a las ZF como espacios del territorio nacional, localizadas y autorizadas como tales por el Poder Ejecutivo, sujetas al control fiscal, aduanero y administrativo. Las ZF deberán instalarse en áreas de propiedad privada, cercada para garantizar su aislamiento respecto del Territorio Aduanero, con un solo sector de entrada y salida de las mismas.

En las ZF del Paraguay se podrán desarrollar, separada o conjuntamente, las siguientes actividades:

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

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

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

El régimen tributario de las zonas francas incluye incentivos fiscales tales como las exenciones del Impuesto al Valor Agregado. Por su parte, las actividades comerciales, industriales y de servicios que fueren realizadas en zonas francas y los resultados obtenidos por los usuarios estarán exentas de todo tributo nacional, departamental o municipal.

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

La Ley 2.421/04 eliminó el beneficio del pago del Impuesto a la Renta con una reducción del 70% de la tasa aplicable cuando una misma empresa comercial, industrial

o de servicios realice, además de las exportaciones a terceros países, ventas al territorio aduanero que excedan del 10% del total de sus ingresos brutos. Además, derogó el artículo que permitía a los usuarios la opción de pagar el "Impuesto de Zona Franca" o tributar el Impuesto a la Renta que corresponda para las actividades comerciales, industriales y de servicios.

De conformidad a lo establecido por el nuevo código aduanero (Ley 2.422/04), **las zonas francas establecidos en el territorio del Paraguay estarán bajo la fiscalización y el control de la Dirección Nacional de Aduanas.**

El Artículo 37 de la Ley 523/95 crea el Consejo Nacional de Zonas Francas, organismo autónomo cuyo relacionamiento con el Poder Ejecutivo se efectuará a través del Ministerio de Hacienda. **El Consejo Nacional de Zonas Francas queda encargado de la fiscalización y control de las Zonas Francas**, y estará integrado por 3 miembros designados por el Poder Ejecutivo en representación de cada una de las siguientes instituciones:

1. Ministerio de Hacienda;
 2. Ministerio de Industria y Comercio; y,
 3. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones;
- Además integrarán dicho Consejo:
4. Un representante de los Usuarios de las Zonas Francas; y,
 5. Un representante de los Concesionarios de las Zonas Francas.

Régimen Automotor Nacional

El Régimen Automotor Nacional (RAN) tiene por objeto regir la política industrial del sector automotor nacional con miras al desarrollo de la industria automotriz. El Régimen se estableció a partir de la promulgación del Decreto N° 21.944/98.

Los beneficios contemplados para las empresas que operan bajo el régimen son:

- Los bienes de capital, materias primas, componentes, piezas e insumos fabriles a importar para la producción de vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios, están exonerados de los gravámenes aduaneros y otros de efectos equivalentes, incluyendo los impuestos internos de aplicación específica.
- Para la tributación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) aplicable a los automotores y autopiezas producidos en el territorio nacional por las empresas beneficiadas, se considerará como base imponible el 20% del valor total del producto terminado. Las empresas beneficiadas podrán realizar importaciones directas o indirectas de los bienes incluidos en el Régimen Automotor con una reducción del cincuenta (50%) por ciento del arancel de importación.
- Las inversiones amparadas por el Decreto N° 21.944, aprobadas por la Autoridad de Aplicación y el Consejo de Inversiones, gozarán de la totalidad de los beneficios vigentes establecidos en el artículo 5° de la Ley N° 60/90 "Que establece el Régimen de Incentivos Fiscales para la Inversión de Capital de origen Nacional o Extranjero", por un periodo de diez años.

La autoridad de aplicación del RAN es la Dirección del Régimen Automotor, órgano dependiente del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), por medio de esta Dirección se establecen los requisitos y las pruebas requeridas para garantizar el cumplimiento de los reglamentos técnicos vigentes y autorizar a establecimientos especializados a realizar las pruebas técnicas exigidas referentes a la protección del medio ambiente y la seguridad. Así también, la misma podrá establecer la metodología para la medición de contenido local, el porcentaje mínimo requerido para el primer año, los alcances y modalidades de este requisito.

El RAN tiene como objetivos: i) estimular las inversiones en el sector de la producción automotriz y sus partes considerando la necesidad de desarrollar una política de fomento del sector productivo industrial para crear fuentes de empleo, ii) mejorar la competitividad de la industria nacional con miras a una inserción exitosa en el futuro Régimen Automotor Común del MERCOSUR y, iii) la importancia estratégica del desarrollo de la industria automotriz, especialmente en lo que respecta a la implementación de los procesos tecnológicos.

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

Régimen de importación y comercialización de la insulina, los elementos para el tratamiento de la diabetes y los medicamentos para el tratamiento del cáncer y de otras afecciones específicas

El referido Régimen, vigente a través de la Ley 77/92, exonera del pago de tributos aduaneros e internos a la importación y comercialización de la insulina, hipolucemiantes orales, cintas y reactivos para control de azúcar en el organismo humano, jeringas especiales para la aplicación de la insulina y aparatos computarizados para el control de azúcar de uso personal. Del mismo beneficio gozan la importación y comercialización de medicamentos de acción específica para el tratamiento del cáncer, medicamentos preventivos del rechazo de los trasplantes de órganos; medicamentos inmunorreguladores en tratamientos anticancerosos; antiviricos específicos para el tratamiento del Sida; hormonas reguladoras del calcio por pacientes dializados, gammaglobulina de origen humano y animal.

El órgano encargado de aplicar la normativa, así como de la fijación y el control de precio de venta de los medicamentos, insumos y aparatos, es el propio Ministerio de Salud Pública.