

A top-down view of a meeting table. In the center is a large white world map on a blue background. Surrounding the map are several people's hands and arms, engaged in work. Some are holding pens, some are pointing at the map, and one is writing on a document. There are three white coffee cups with dark liquid on the table. The overall scene suggests a collaborative international business meeting.

**ACELERANDO LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL
DE PARAGUAY MEDIANTE LA MEJORA DE LAS
POLÍTICAS COMERCIALES, DE INVERSIÓN Y DE
COMPETENCIA**

ACELERANDO LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL DE PARAGUAY MEDIANTE LA MEJORA DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES, DE INVERSIÓN Y DE COMPETENCIA

- Elaborado por: Lasagabaster, Esperanza; Signoret, Jose E.; Aranda Larrey, Yago; Carreras Schabauer, Noelia; Argolo Checcucci Filho, Ernani; Dauda, Seidu; Alejandro Espinosa-Wong; Miralles Murciego, Graciela; Vijil, Mariana; Patino Pena, Fausto Andres; Ramirez Robles, Edna Del Carmen; Rojas, Shunko. Accelerating Paraguay's International Integration Through Enhanced Trade, Investment and Competition Policies (English). Washington, D.C. : World Bank Group.
- <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099000103042241955/pdf/P1754520ee49cf00e0a88d020e0a14bf242.pdf>

ACELERANDO LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL DE PARAGUAY MEDIANTE LA MEJORA DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES, DE INVERSIÓN Y DE COMPETENCIA

Autor del Resumen

Departamento de Convenios Comerciales
(DCC)

Dirección de Integración

Director

Roberto Esen Mernes Rabl

Equipo Técnico

Raúl O. Domínguez Torres

Silvia M. Ortiz Valenzano

Subsecretaría de Estado de Economía – Ministerio de Hacienda

Pte. Franco N° 173, Edificio Ybaga, Piso 11,
Asunción - Paraguay

Teléfonos.: 595 (21) 413 2000 / interno 6243

E-mail: raul_dominguez@hacienda.gov.py
silvia_ortiz@hacienda.gov.py

Sitio web: <http://www.economia.gov.py/>

SECCIONES

- 1- Los resultados comerciales de Paraguay en varias dimensiones**
- 2- Las políticas comerciales y el impacto local del Tratado de Libre Comercio entre Mercosur y la Unión Europea**
- 3- Los patrones de Inversión Extranjera Directa (IED)**
- 4- Los desafíos de competencia en los mercados que afectan el comercio y la atracción de IED en Paraguay**

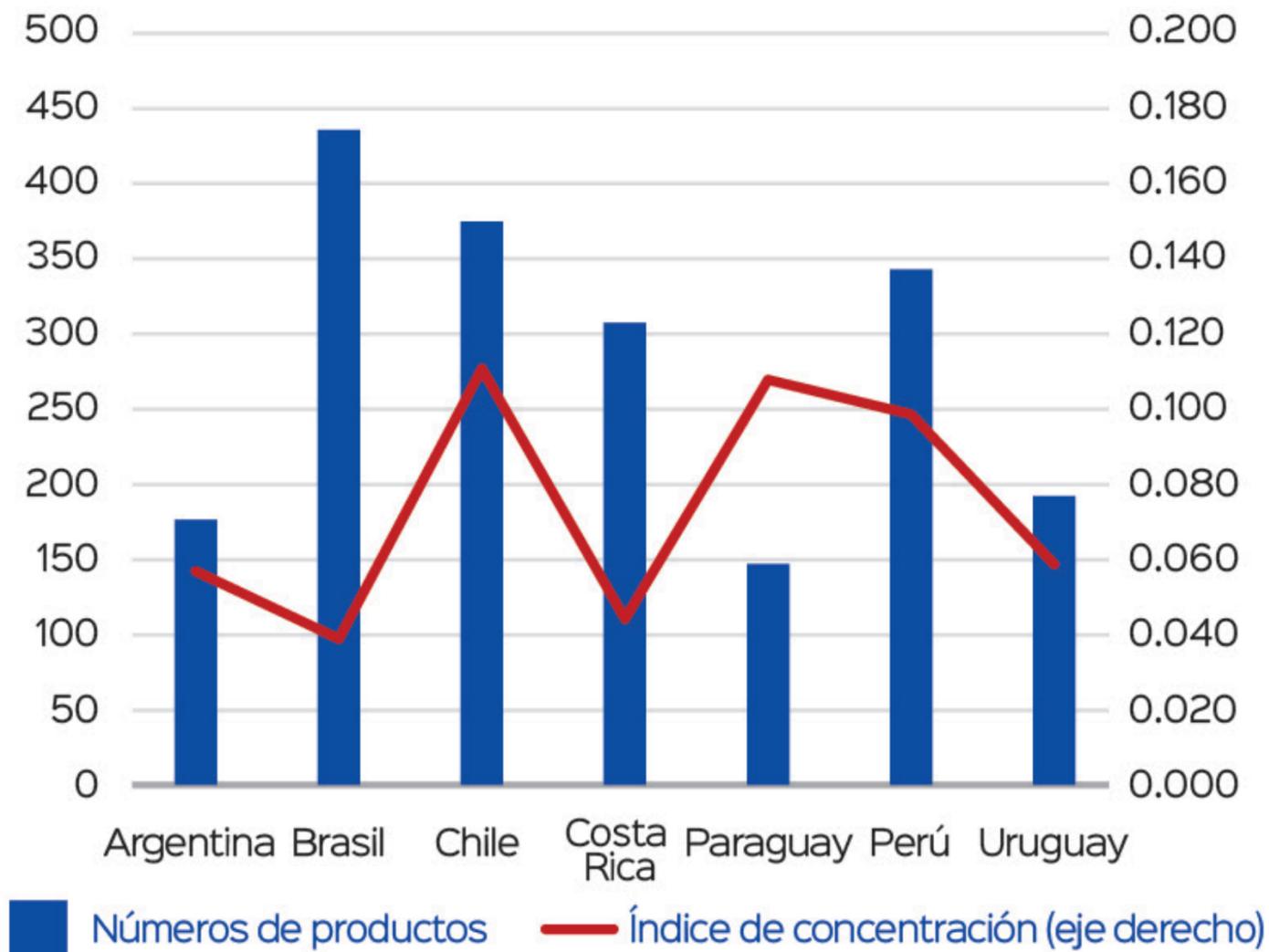
Los resultados comerciales de Paraguay en varias dimensiones

1-Se necesita una mayor diversificación de las exportaciones: La canasta de exportaciones de Paraguay sigue estando **muy centrada en la soja y sus derivados, la carne vacuna y la electricidad**, que representaron el **68,6% de las exportaciones totales** en 2019, frente a más del 75% en 2009. El número de productos exportados (casi 1500 en 2019) es el más bajo entre sus pares regionales, a pesar de un ligero aumento en la última década.

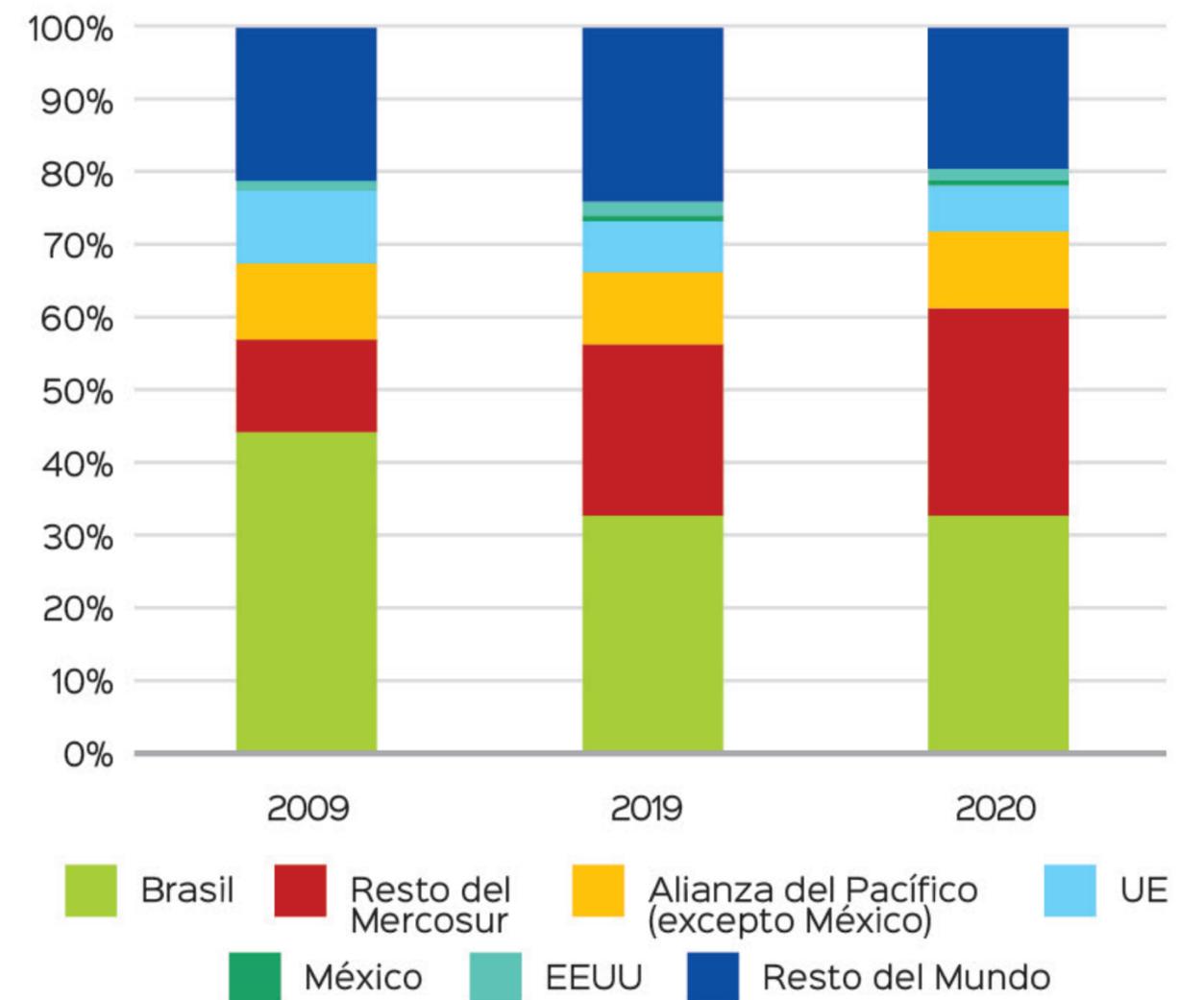
2-Los Mercados de Exportación de Paraguay aún están concentrados: El **Mercosur** y la **Alianza del Pacífico** (excluyendo a México) representan más del **65% de sus exportaciones totales**. Sin embargo, Paraguay ha estado ganando cuotas de mercado de exportación en algunos **mercados menos tradicionales**, como la **Federación Rusa, Israel, India y Estados Unidos**, con casi el **17% de las exportaciones totales** en 2019.



Productos exportados e índice de concentración para Paraguay y países utilizados como comparadores, 2019



Cuota de exportación de Paraguay por destino, 2009, 2019 y 2020



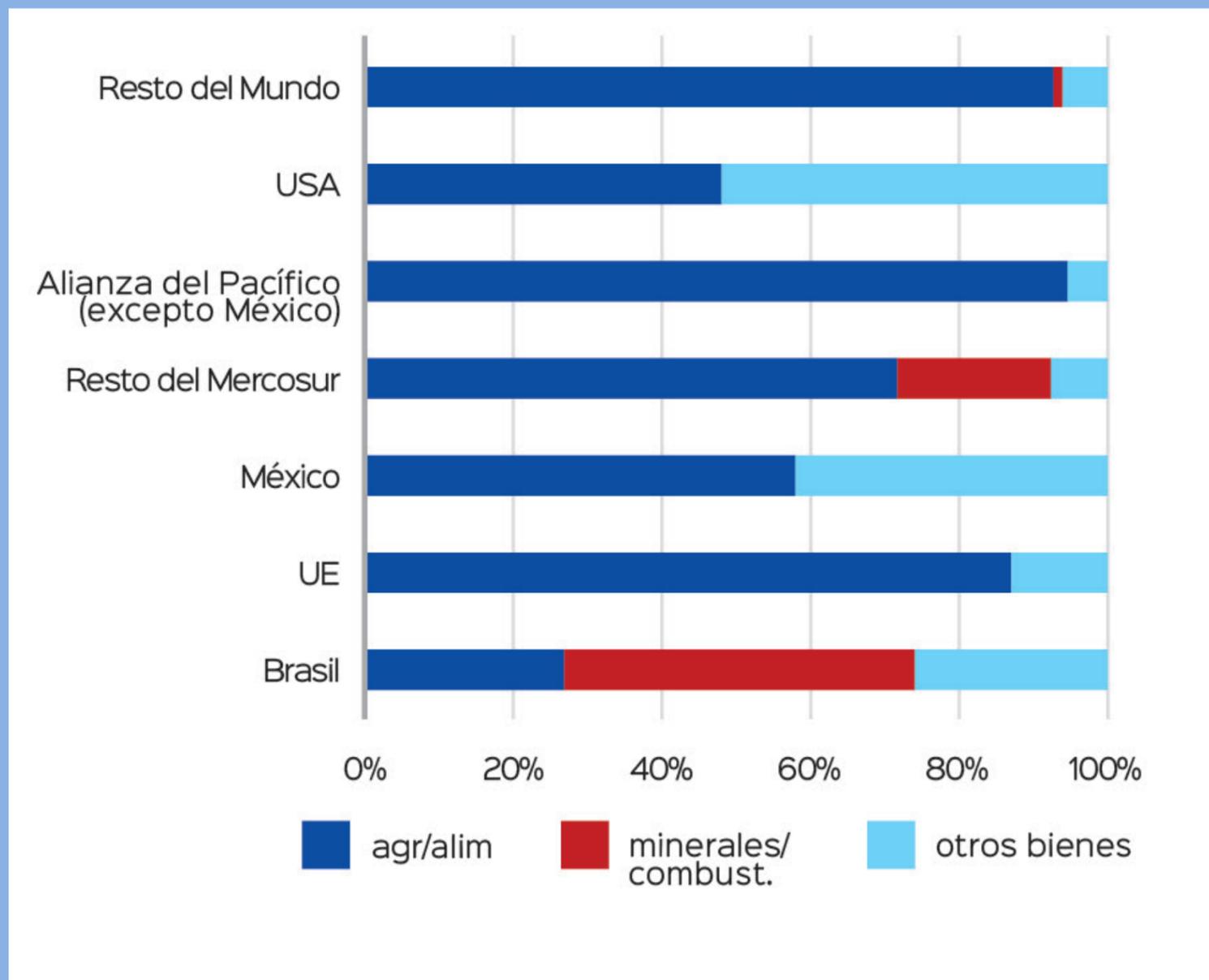
Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de Comtrade.

3- Existe 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 entre países pares. Si bien la mayoría de las empresas exportadoras en Paraguay están en el sector manufacturero (más del 65% de todas las empresas exportadoras), son **relativamente pequeñas y exportan relativamente poco** (menos del 20% de las exportaciones totales).

4-Casi el 50% de las empresas exportan un solo producto: Asimismo, **más del 60%** de las empresas manufactureras no agroindustriales **exportan a un solo destino, principalmente Brasil.**

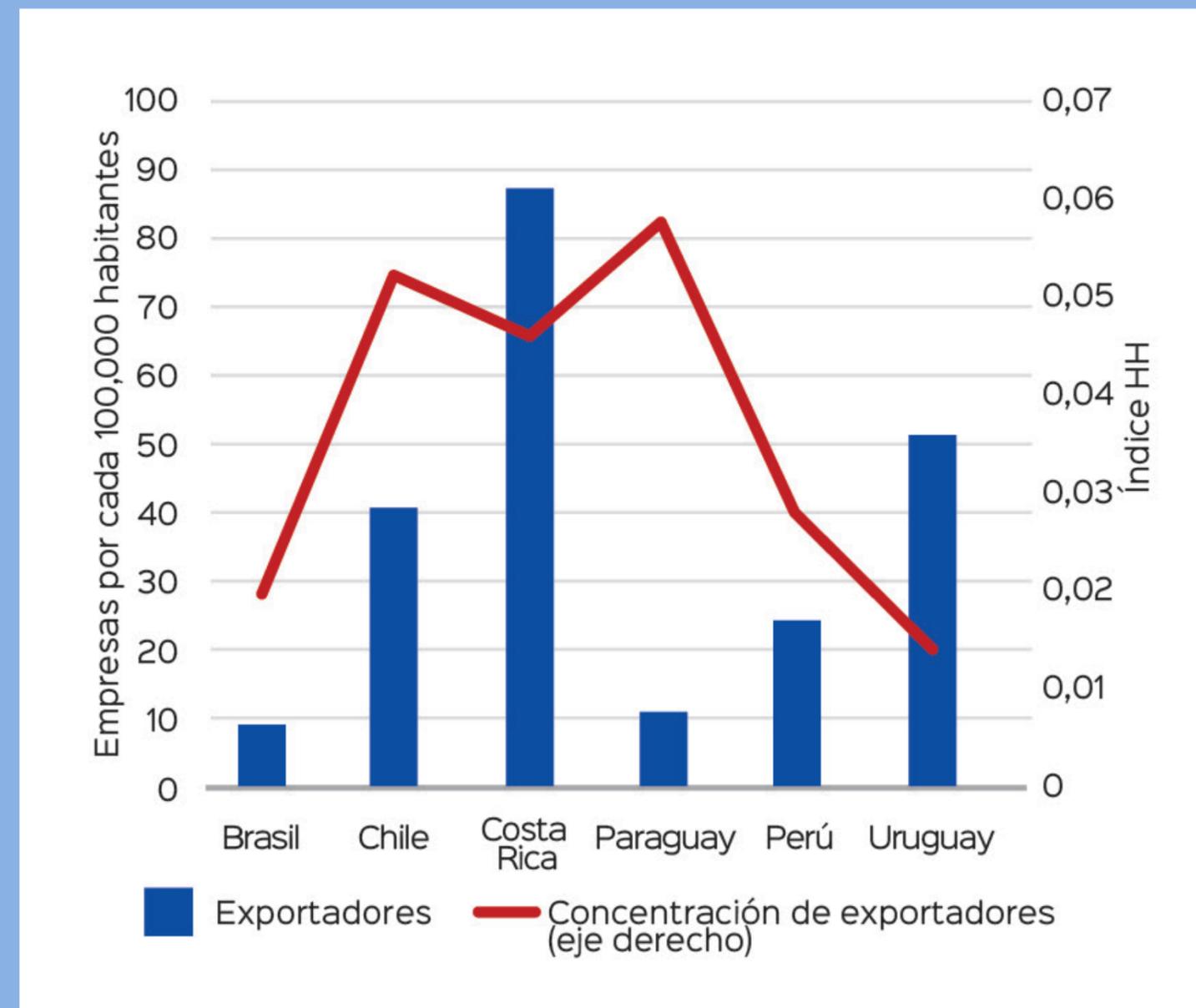


Composición de las exportaciones de Paraguay por grandes sectores y destinos, 2019



Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de Comtrade.

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



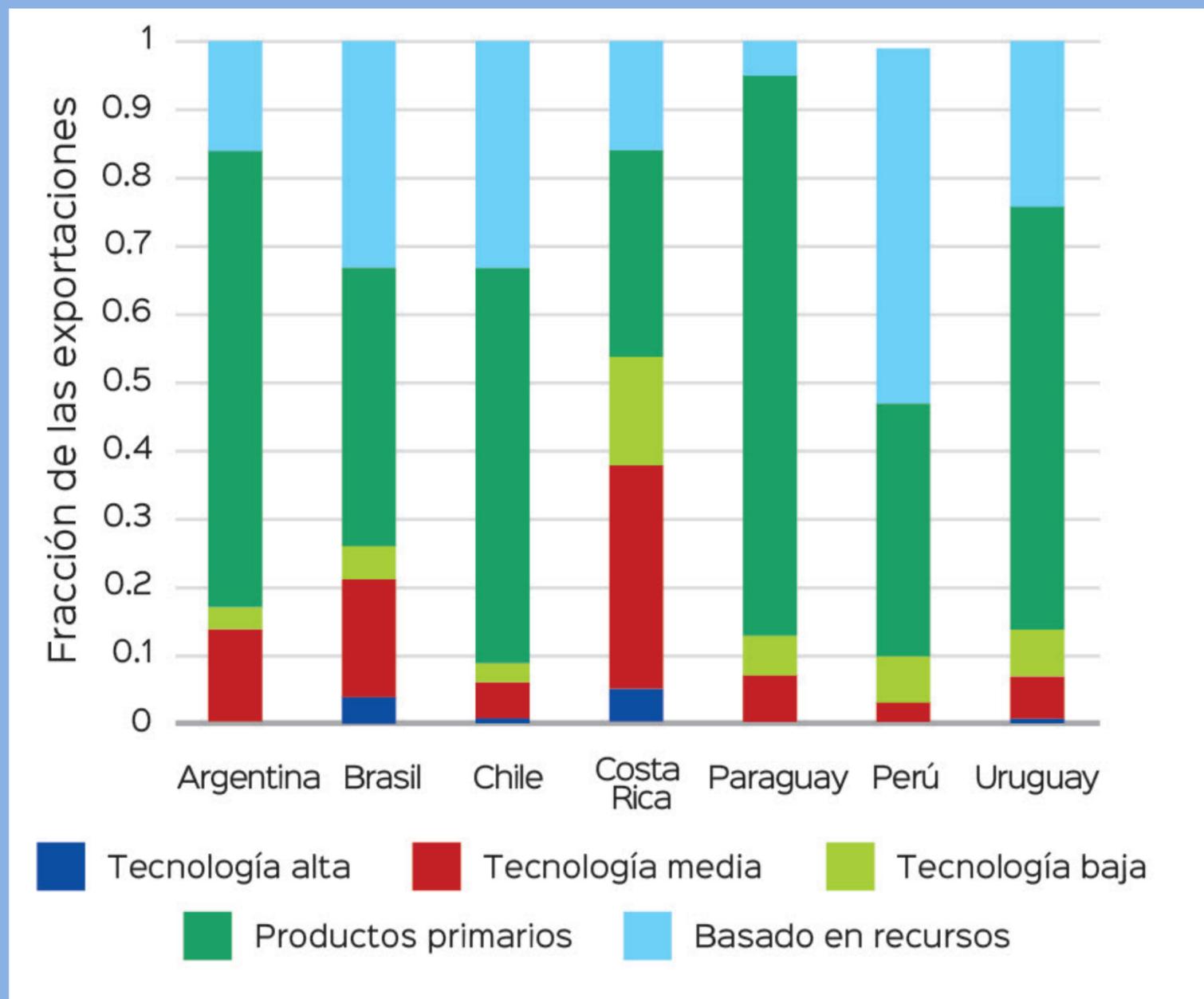
Fuente: Base de datos de la dinámica exportadora del Banco Mundial e Indicadores del Desarrollo Mundial.

5-El valor agregado indirecto disminuyó: El valor de las exportaciones de Paraguay que **se utilizan como insumos en otros lugares y luego se exportan como bienes finales**, alcanzó 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% del PIB en 2005 a un **3,1% del PIB en 2018**.

6-El valor agregado extranjero también disminuyó: 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**, alcanzó un máximo de 2,8% del PIB en 2006 y cayó a **1,7% del PIB en 2018**.

7-Exportaciones de servicios: En 2019, los servicios de exportación tradicionales representaron el 80% del total de servicios de exportación, en comparación con el 4% de los servicios modernos, como los servicios financieros, de telecomunicaciones y empresariales. **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.**

Exportaciones de Paraguay y pares por nivel de tecnología, 2019



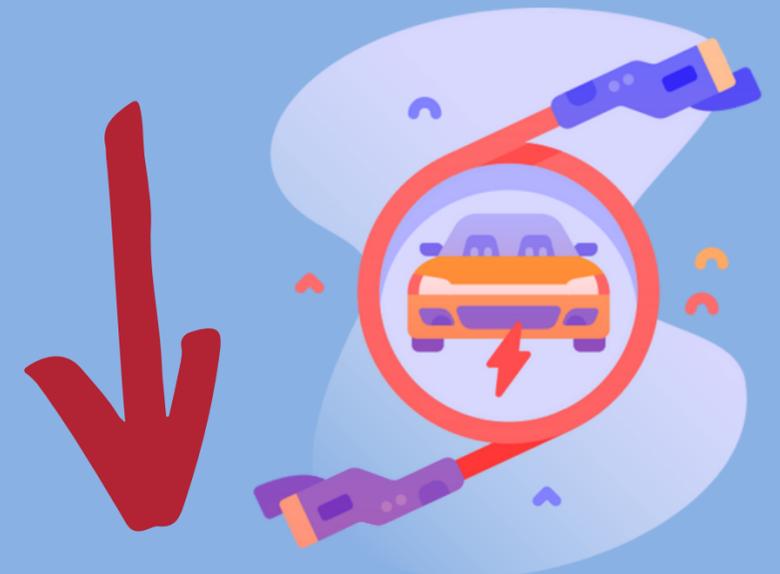
Fuente: Estimaciones propias basadas en UN Comtrade y la clasificación de Lall (2000).

Exportación de servicios de Paraguay y ventaja comparativa revelada (2020)

2020			
	Valor (millones de US\$)	Proporción (%)	Índice RCA
Servicios comerciales			
Servicios tradicionales			
Bienes relacionados	211	32.2	6.1
Transporte	317	48.3	2.3
Viajes	81	12.3	0.9
Servicios modernos			
Servicios financieros/ de seguros	29	4.4	0.2
Telecomunicaciones	15	2.3	0.1
Otros servicios comerciales	3	0.5	0.0
Otros	190	22.5	
Total	846	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la UNCTAD.

9- 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: Los precios de la **carne fresca y congelada** de Paraguay a Chile **cayeron a alrededor del 80% y el 50% del precio medio de exportación**, respectivamente. El precio medio de las exportaciones de **arroz blanco** de Paraguay a Chile **cayó aún más a alrededor del 40% del precio medio de exportación**. 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.



10- Supervivencia de exportadores: 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. **Menos de la mitad de las empresas exportadoras tienden a sobrevivir como exportadoras después de su primer año, y menos del 30% sobrevive después de cinco años.** Las tasas de supervivencia de las empresas no agroindustriales parecen aún más bajas (menos del 25% a mediano plazo). 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% después de dos años, respectivamente.



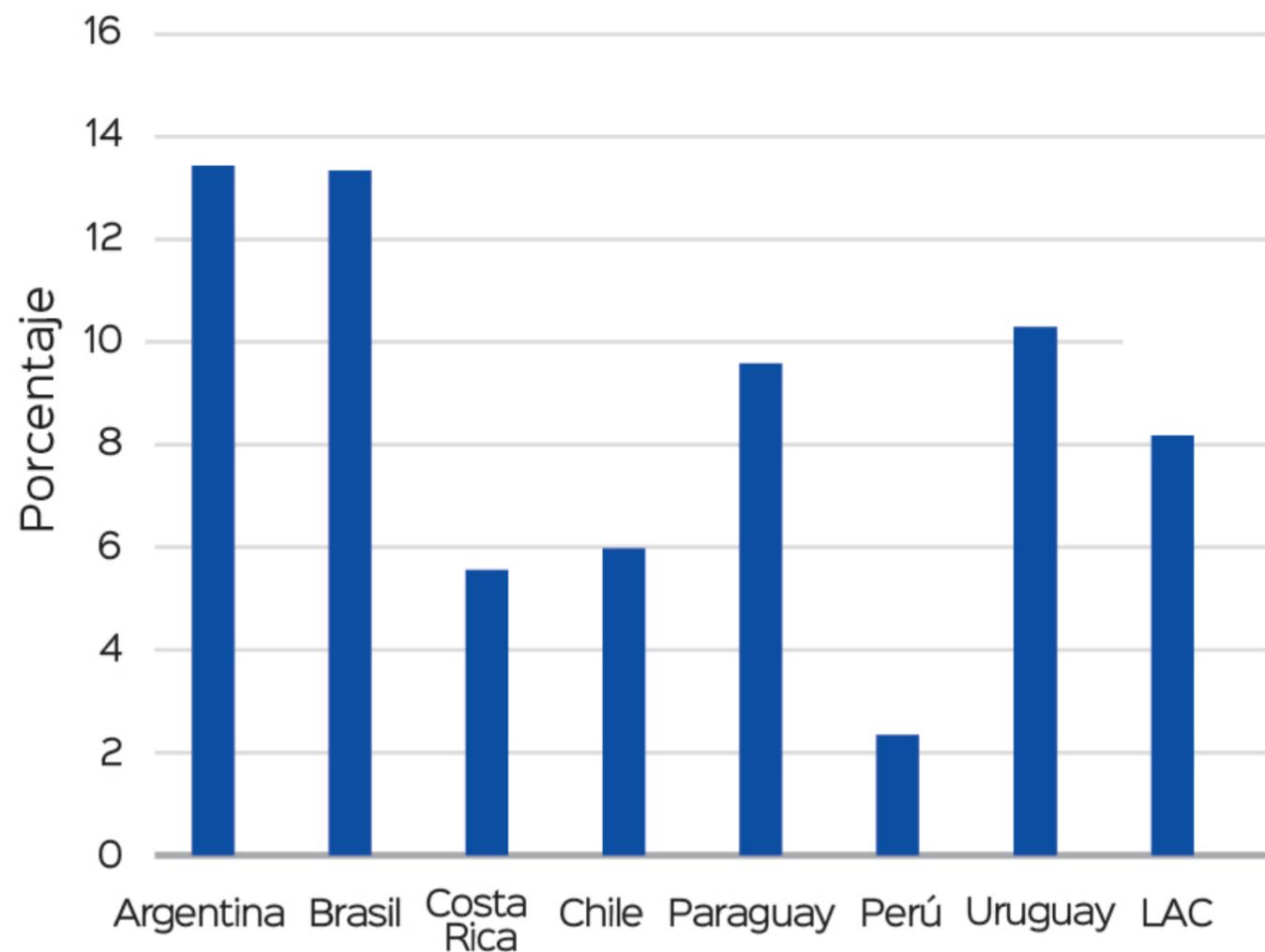
Las políticas comerciales y el impacto local del Tratado de Libre Comercio entre Mercosur y la Unión Europea

1-Arancel Externo Común: Paraguay mantiene un 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 arancel promedio simple de Paraguay fue de **9,6% en 2019**, inferior a las tasas de Argentina, Brasil y Uruguay en 13,4%, 13,3% y 10,3% respectivamente. **Chile y Perú** (miembros de la Alianza del Pacífico junto con México y Colombia) mantienen aranceles de importación mucho más bajos en **6% y 2,4%** respectivamente, en tanto el arancel promedio simple para la **Alianza del Pacífico en 5,3%** es casi la mitad de la tasa de Paraguay.



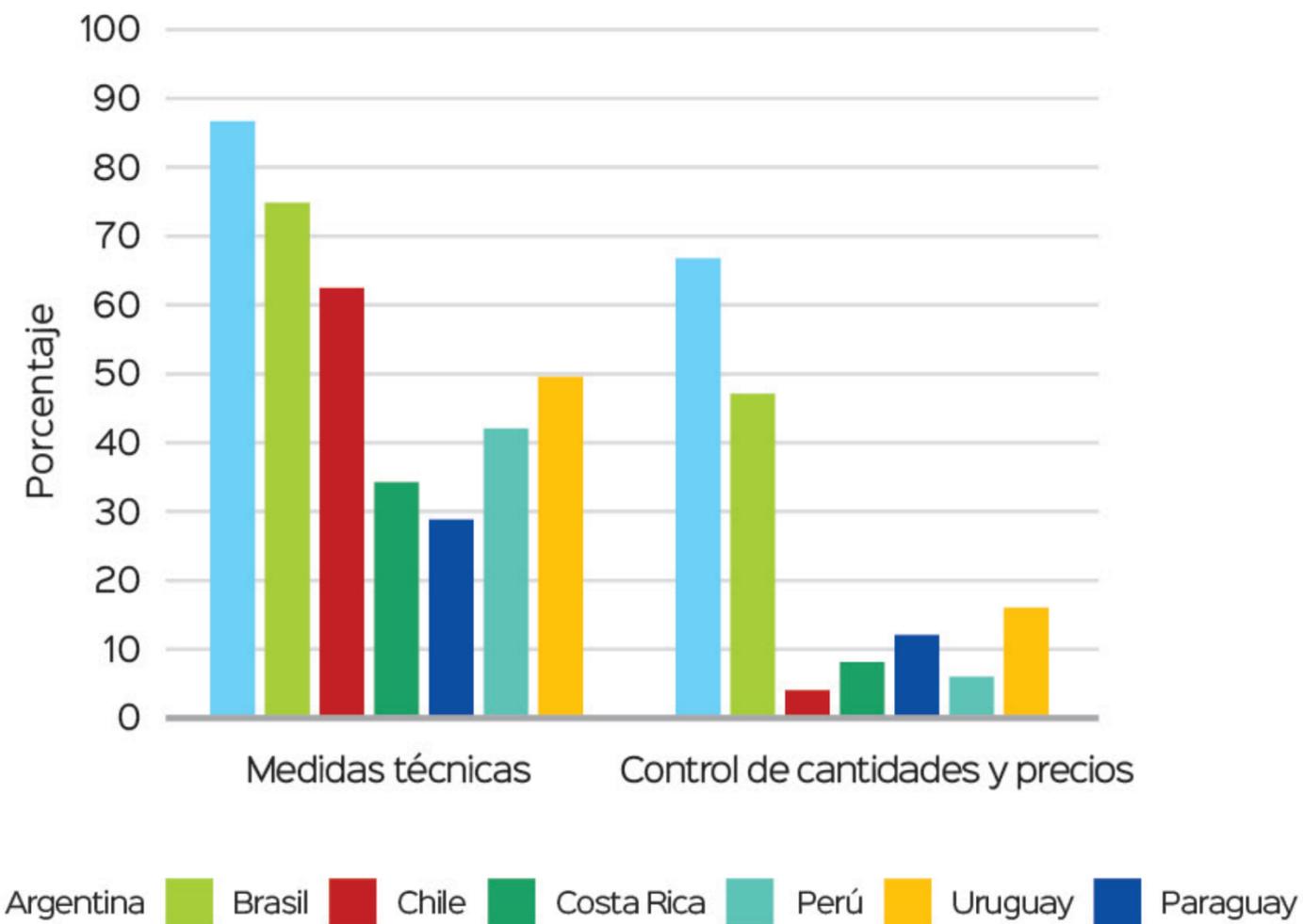
Las negociaciones para revisar el AEC están en marcha entre los miembros del Mercosur. **Una reducción promedio en el AEC de alrededor del 50% acercará la tarifa promedio a la de sus pares regionales y generará menos presión sobre las desviaciones del régimen tarifario común.**

Arancel NMF promedio en Paraguay y países pares (2019)



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

Porcentaje de productos sujetos a MNA por tipo de MNA y país (2018)



Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de TRAINS-NTM.

2-Medidas No Arancelarias relacionadas con los controles de cantidad y precio, requisitos para las licencias de importación no automáticas y otros cargos para-arancelarios: 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**.

3-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: Los requisitos del consulado fueron censurados por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), 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% del presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores**.

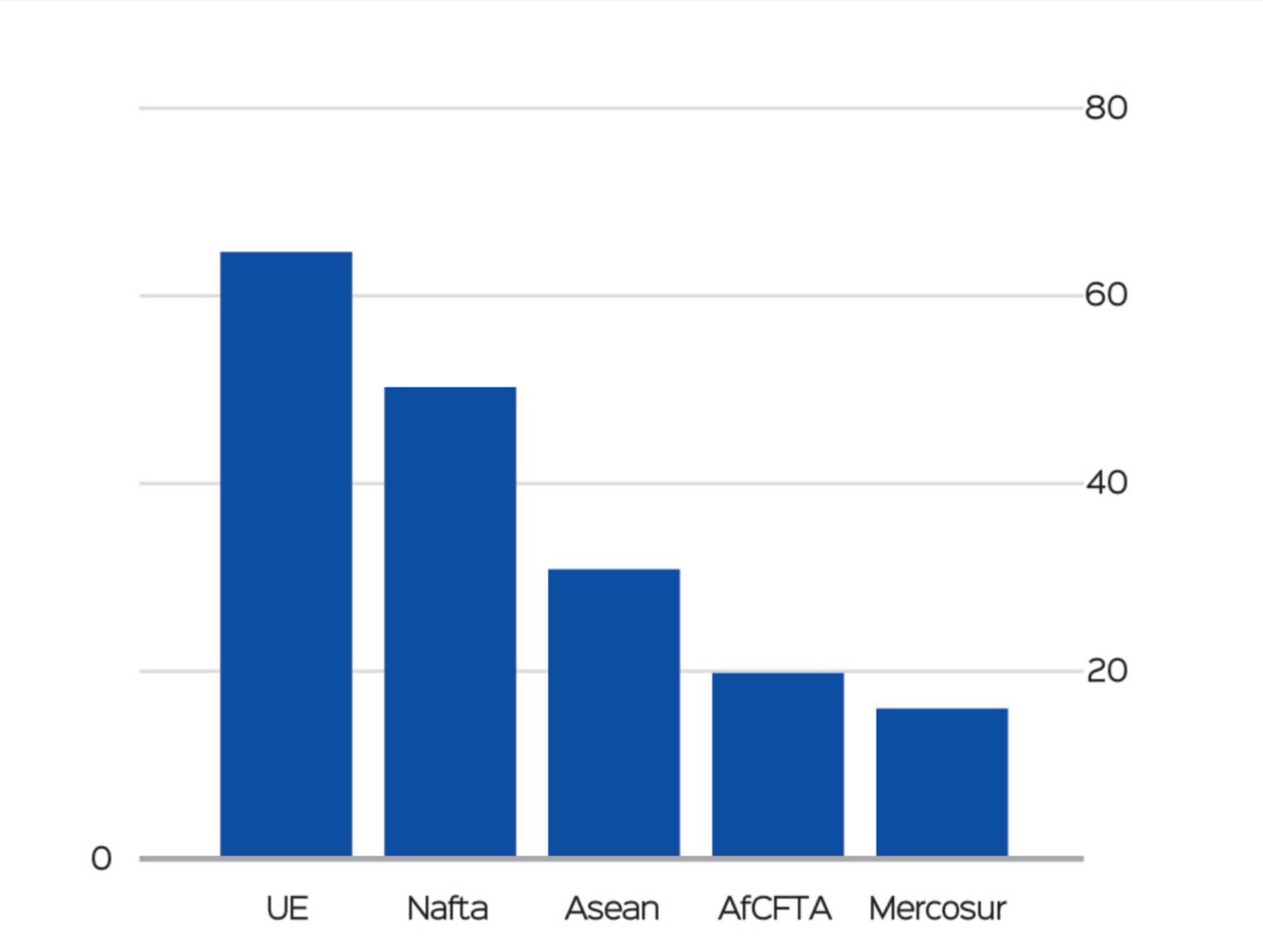
4-Varias instituciones públicas cobran tarifas ad valorem en lugar de tarifas fijas proporcionales al costo del servicio prestado, imponiendo costos similares a una tarifa de importación adicional: Estas tarifas van desde el 0,5% por cada transacción de importación despachada por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) hasta el 2,5% 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). Dichas tarifas equivalen a un impuesto o a un arancel adicional de importación, dificultando la competitividad de Paraguay en los mercados internacionales.**



5-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: En general, los miembros del Mercosur han tendido a abstenerse de negociar “acuerdos comerciales profundos” con economías desarrolladas. **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.**

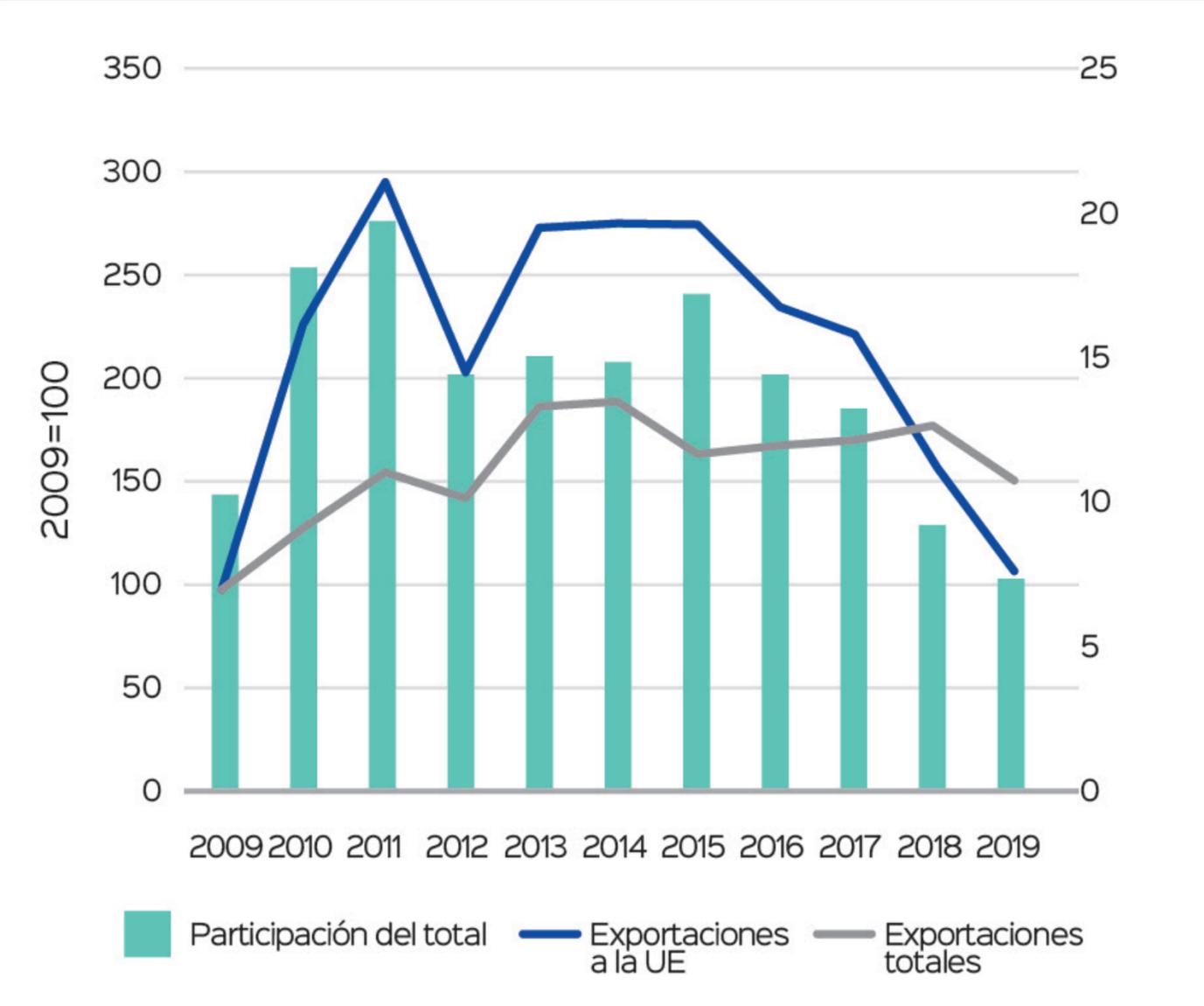
6-MCS-UE: El acuerdo es el primer TLC “profundo” alcanzado por Mercosur. Además de cubrir los aranceles, el acuerdo cubre otras áreas de acceso al mercado, incluyendo las barreras técnicas al comercio, las regulaciones sobre servicios, la contratación pública y la propiedad intelectual. **Las disposiciones del TLC no solo favorecerá 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.

Comercio intra-bloque como proporción del comercio total (2020)



Fuente: Capital Economics y Fondo Monetario Internacional (FMI).

Exportaciones paraguayas a la UE y el mundo (2009-19)

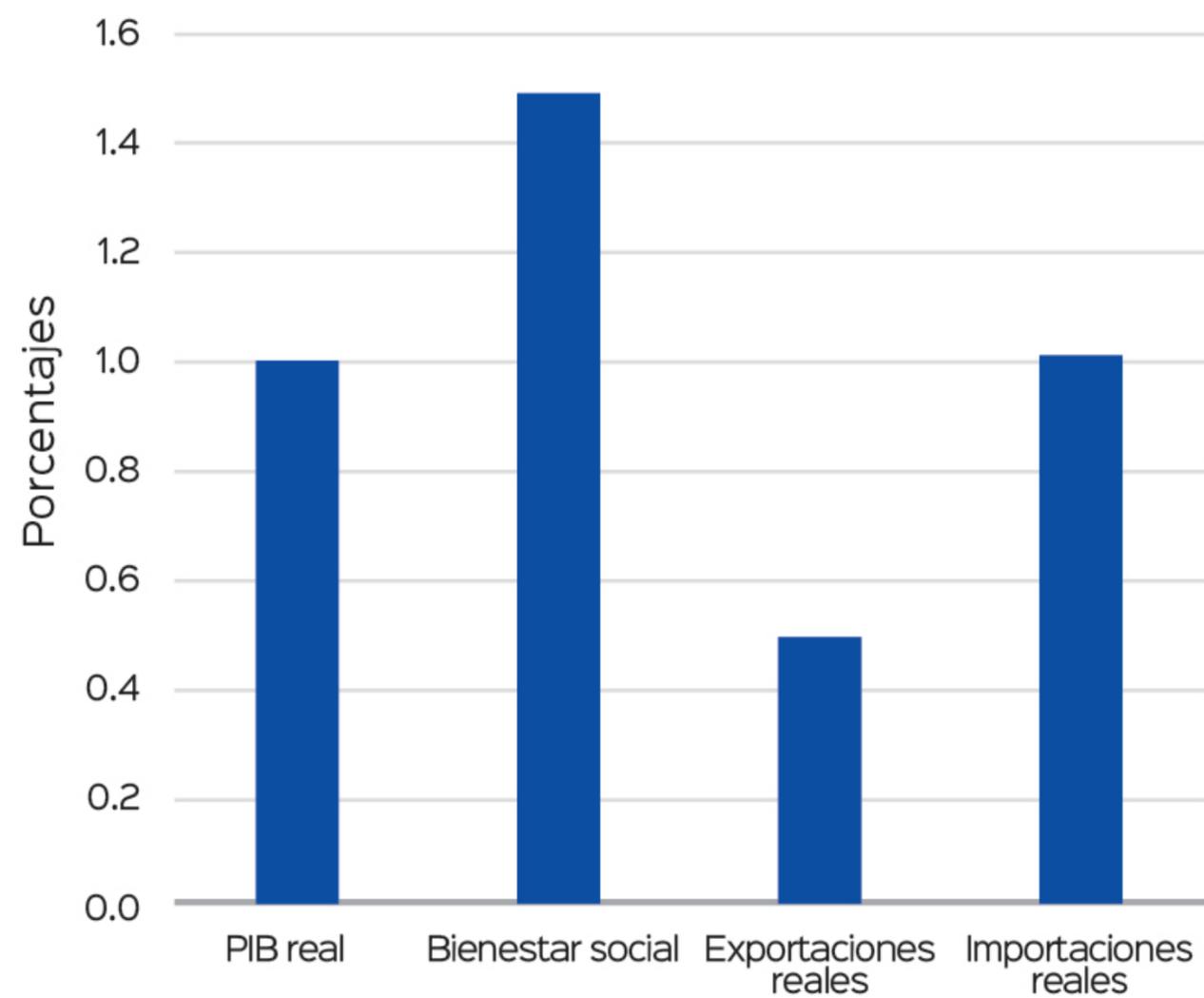


Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de Comtrade.

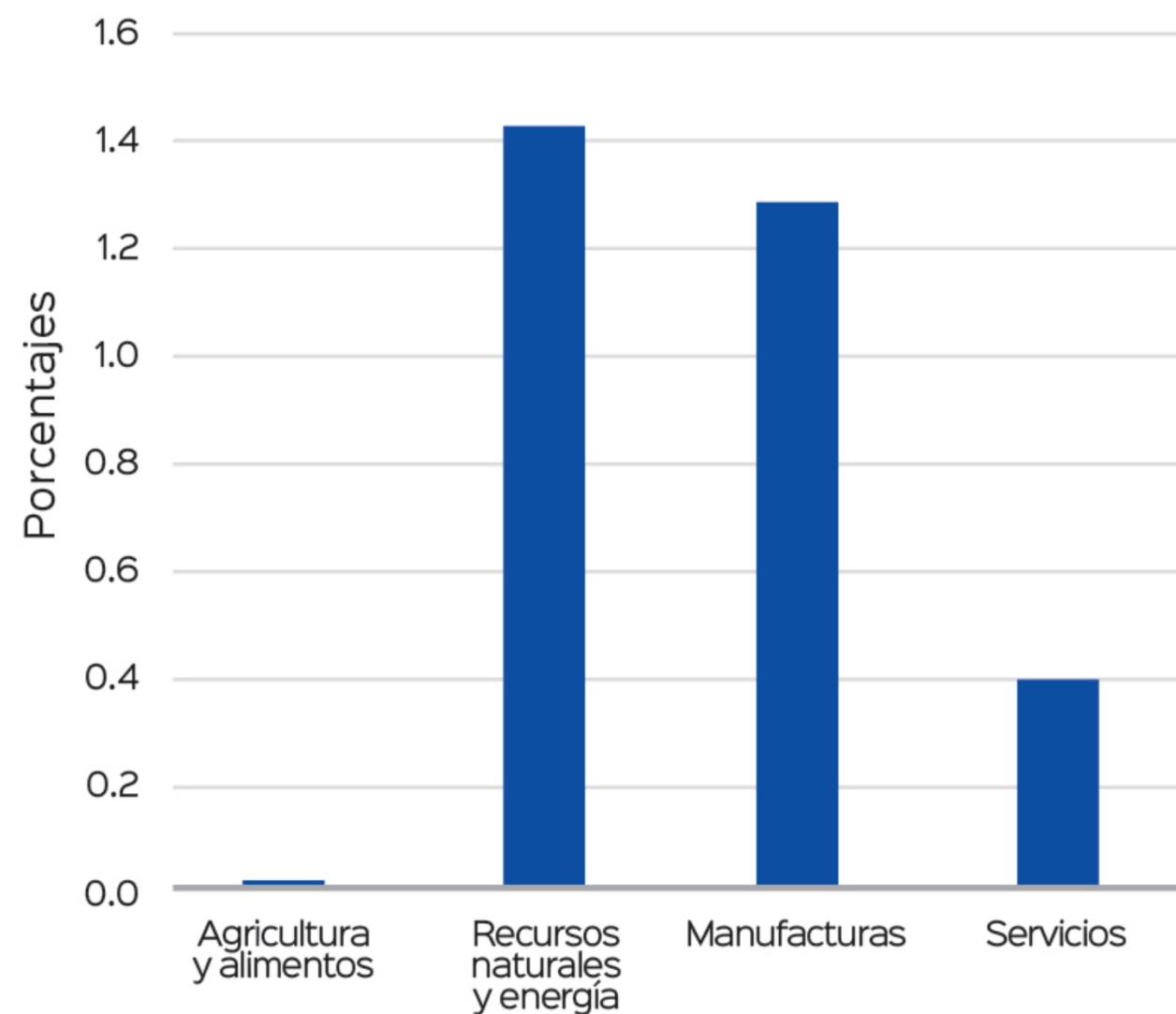
7- Efectos económicos de la implementación del TLC Unión Europea - Mercosur en Paraguay: Se estimaron utilizando un modelo de Equilibrio General Computable (CGE) con énfasis en los efectos sectoriales y de toda la economía. El escenario del TLC se compara con una línea de base de largo plazo hasta 2040, 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% del PIB para 2040 en relación con una proyección de referencia sin el acuerdo. El bienestar general mejoraría con un ingreso real un 1,5% 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% en términos reales, respectivamente, en comparación con la proyección de referencia.**



Efectos en toda la economía del TLC UE-Mercosur en Paraguay (2040)



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



Fuente: Estimaciones propias a partir del marco de Equilibrio General Computable.

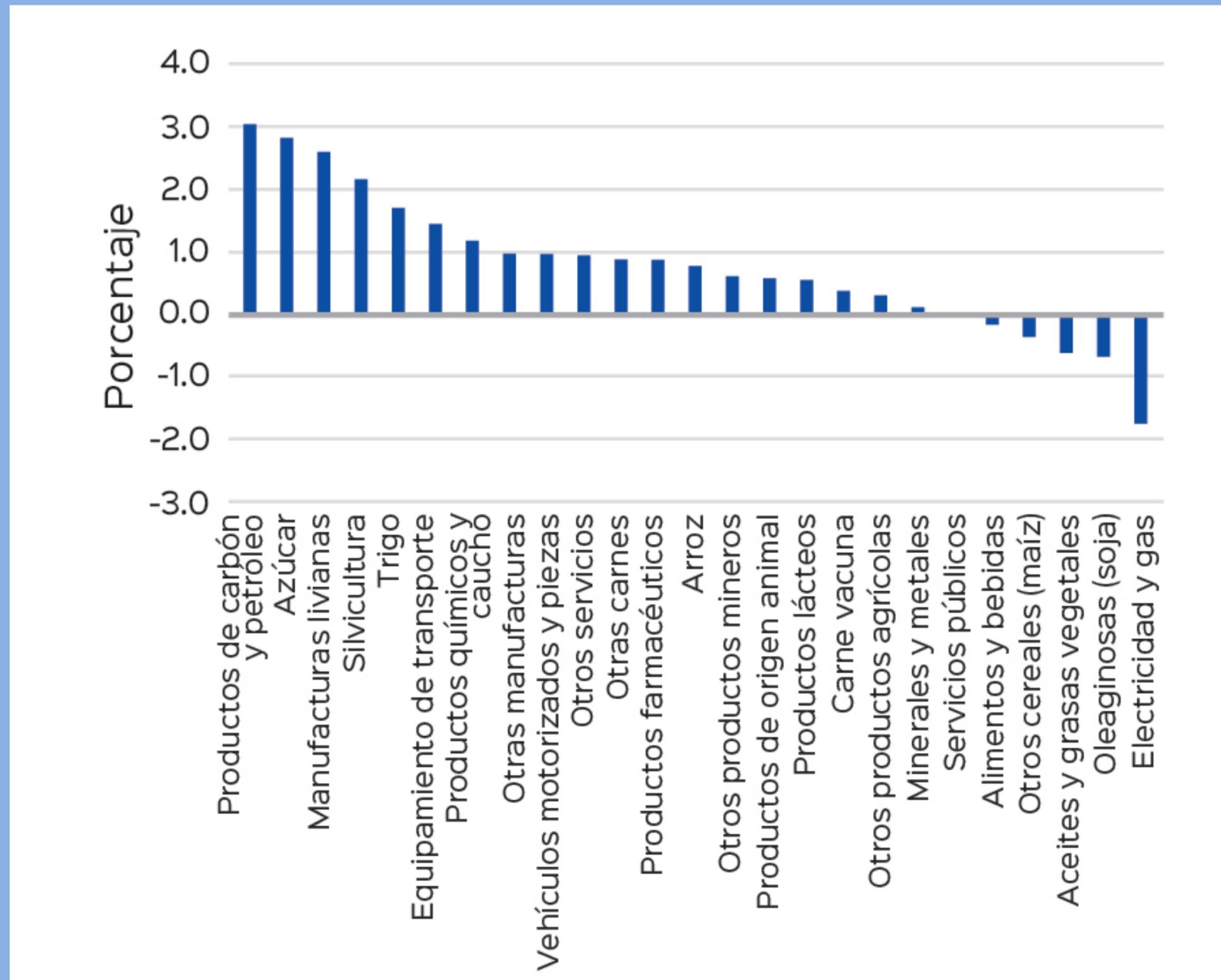
La producción de **azúcar, trigo, arroz, lácteos, carne bovina y otras carnes** (como aves y cerdos) **aumentaría**, pero **alimentos y bebidas y semillas oleaginosas** mostrarían una leve **disminución**.

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. Para 2040, las exportaciones de Paraguay a la Unión Europea y al resto del Mercosur crecerían alrededor de un 27%.

Además, El TLC Unión Europea-Mercosur **incrementaría los salarios** en el país en alrededor de 2,3%. El aumento es ligeramente mayor para los trabajadores no calificados (2,5%) versus los trabajadores calificados (2,1%).

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



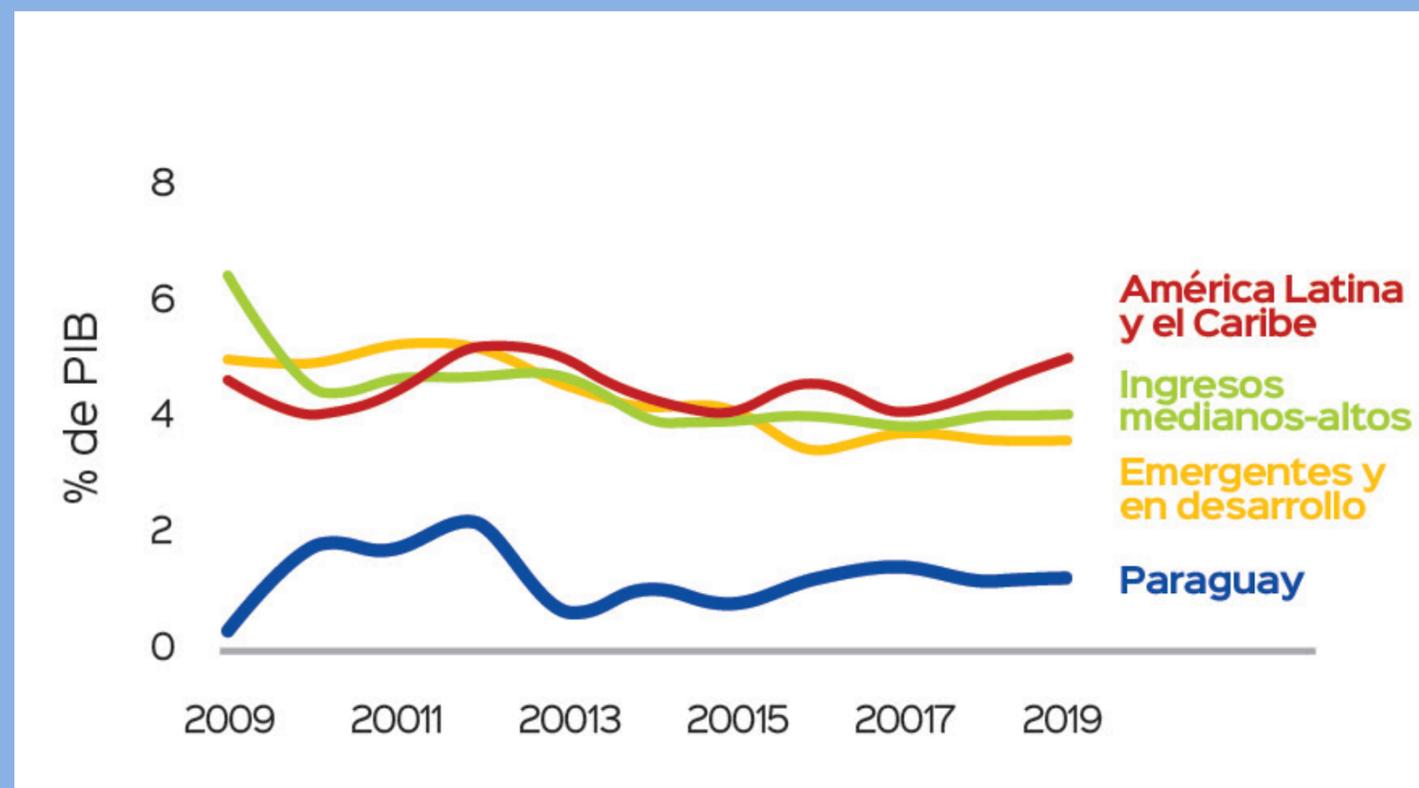
Fuente: Estimaciones propias a partir del marco de Equilibrio General Computable.

Los patrones de Inversión Extranjera Directa (IED) y las fortalezas y deficiencias de las políticas de apoyo en este sector

1- IED en Paraguay: Si bien la entrada promedio anual de IED a Paraguay alcanzó el **1,5% 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% del PIB**. Las bajas entradas han significado que el stock de IED represente sólo el **19% del PIB en 2019**, en comparación con más del **50% del PIB para América Latina y el Caribe** y los países emergentes y en desarrollo.

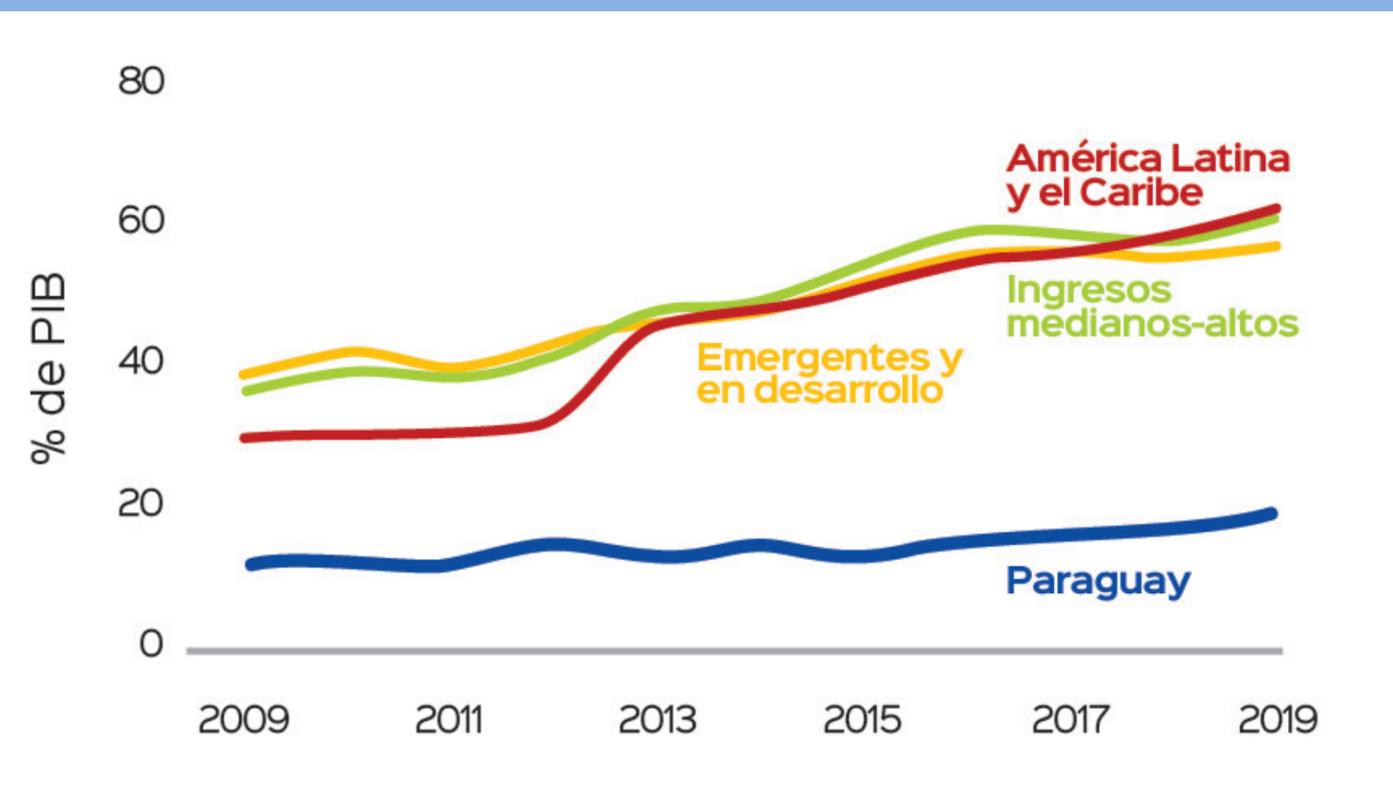
2- Principales socios comerciales de Paraguay: Son también la principal fuente de entradas de IED. **Brasil y Chile** tienen el mayor stock de IED en Paraguay, seguidos por **España**, cada uno con más de US\$500 millones en activos en Paraguay en 2018. En general, el stock de IED en Paraguay es de los menos concentrados del mundo.

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



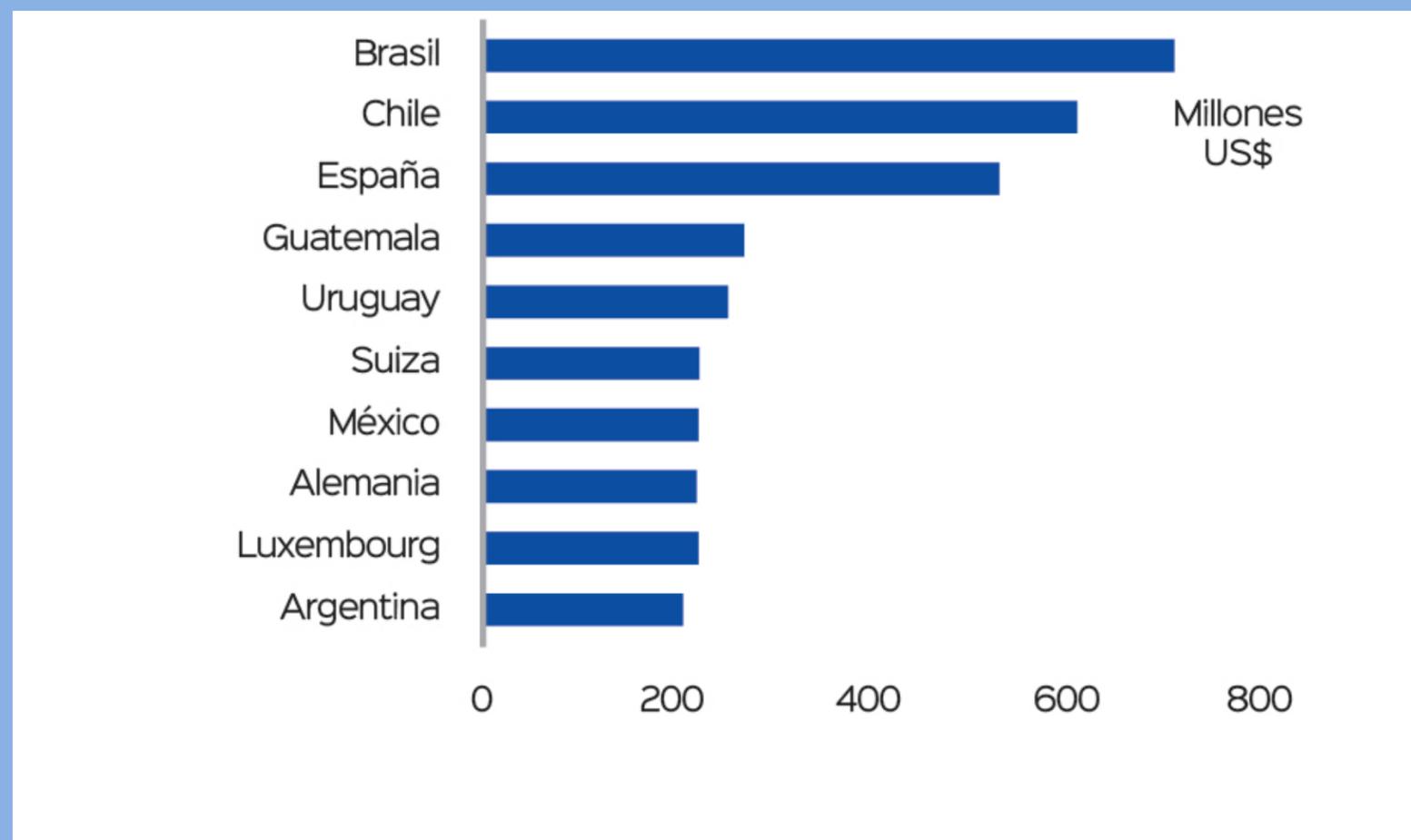
Fuente: UNCTAD. Nota: Los flujos de IED son netos.

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



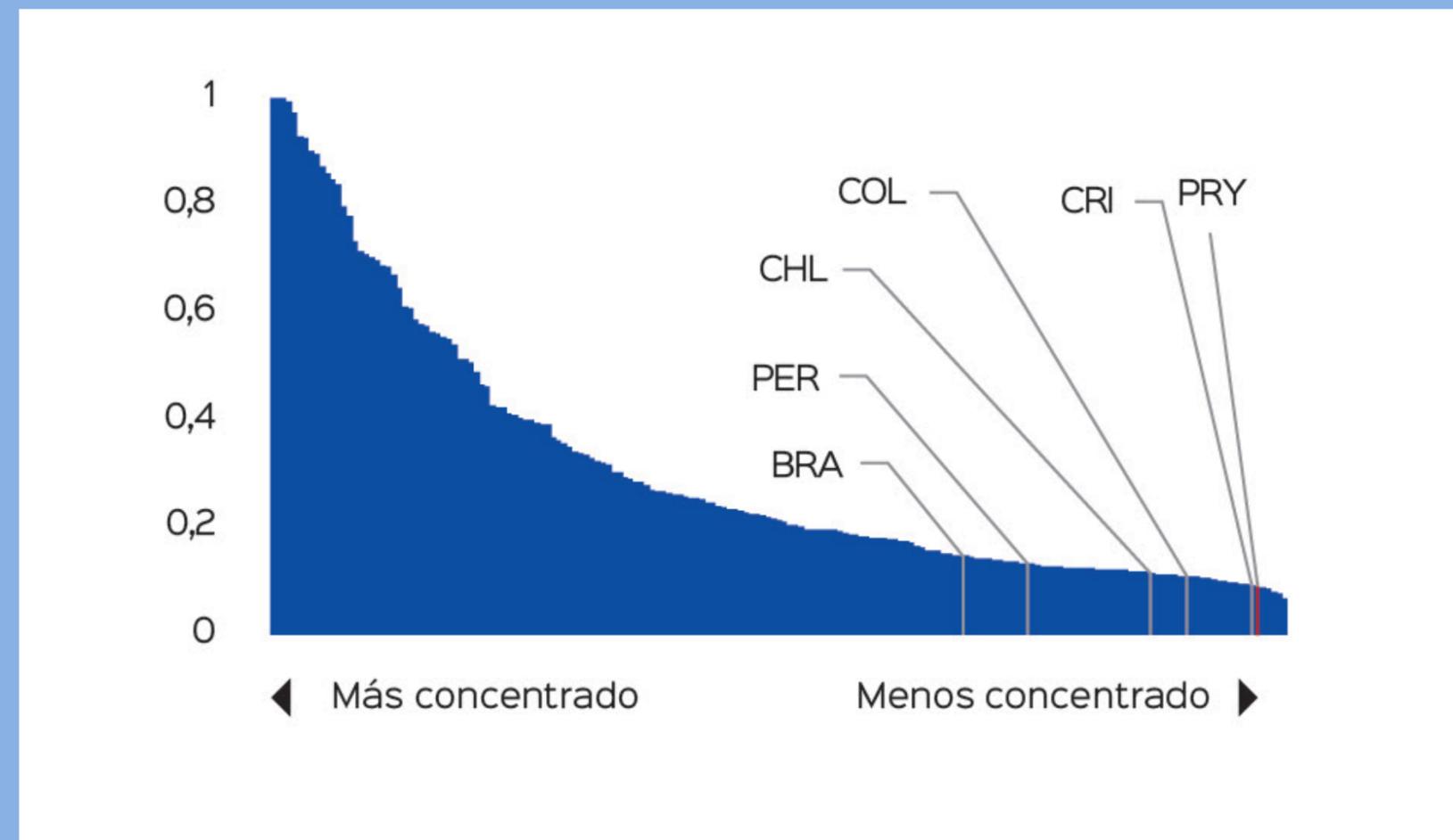
Fuente: UNCTAD. Nota: Los stocks de IED se presentan al coste histórico.

Fuentes principales de entrada de stocks de IED en Paraguay (2018)



Fuente: Base de datos bilateral de IED del Banco Mundial.

Dependencia de países que son fuente de IED (HHI) (2018)



Fuente: Base de datos bilateral de IED del Banco Mundial.

3- Proyectos greenfield: Hubo pocos 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. **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 de IED en esos años. **La IED en Paraguay se ha concentrado en inversiones que extraen y transforman la materia prima forestal y las industrias del papel.**

4- 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. 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% 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**.

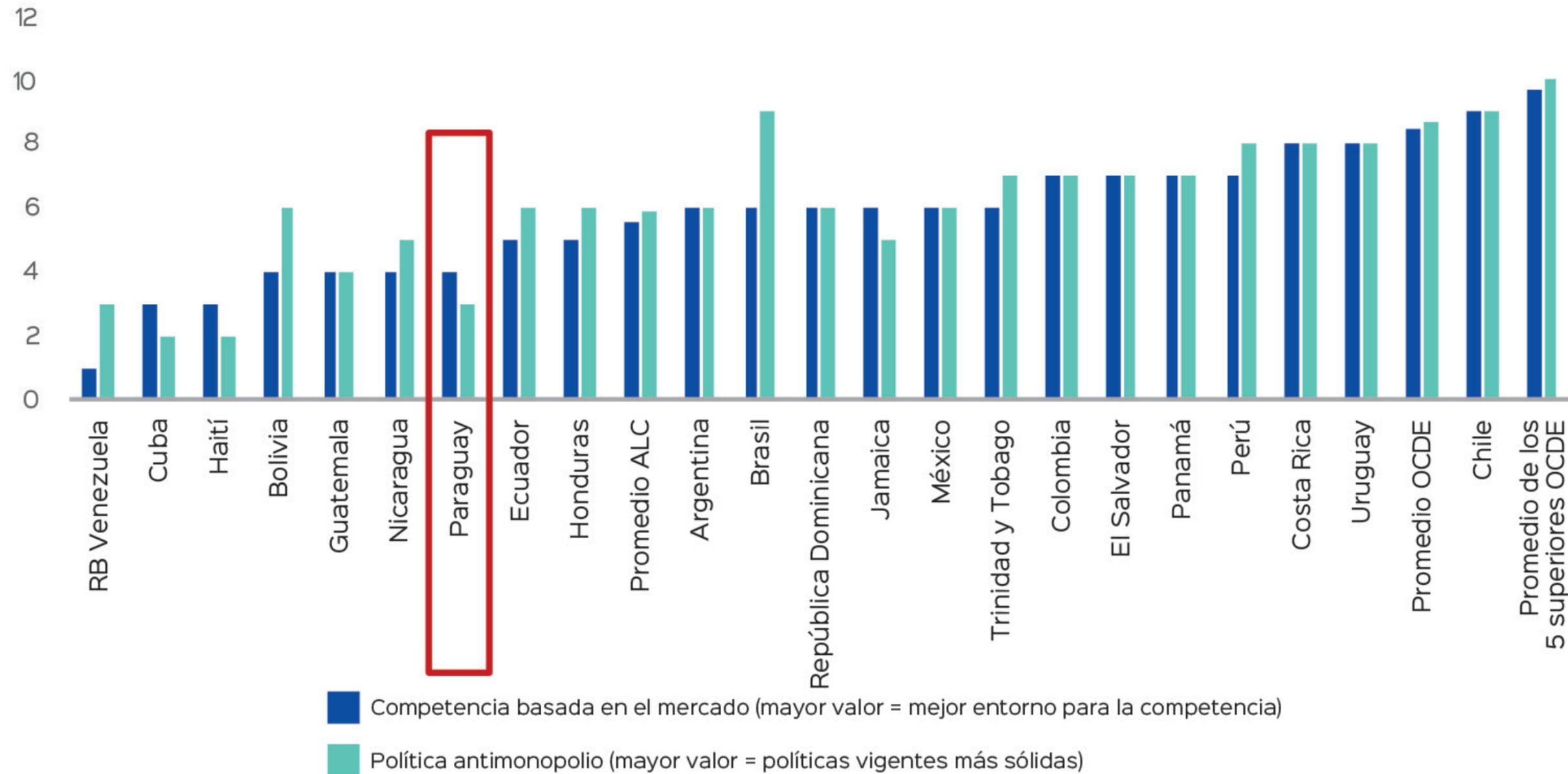
5-El acuerdo UE-Mercosur puede afectar futuras inversiones: Este acuerdo **no incluye un capítulo específico de inversión**, y los inversionistas deberán confiar en los mecanismos de resolución de disputas de estado a estado y en los tratados bilaterales de inversión (TBI) existentes.

6-Tasa Tributaria de Paraguay: A pesar de tener una tasa tributaria comparativamente baja, Paraguay ofrece generosos incentivos fiscales para atraer IED, pero **su impacto no ha sido medido**. 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. Sin embargo, **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**.

Los desafíos de competencia en los mercados que afectan el comercio y la atracción de IED en Paraguay

1- Competencia en los mercados paraguayos: 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. 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.**

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



Fuente: Estimaciones del BM basadas en el Índice Bertelsmann de Transformación, 2020.

2- Condición de las empresas paraguayas: 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% en 2017), aunque ha disminuido algo comparado con el 36% registrado en 2010.

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

4- Empresas Públicas: La presencia de empresas públicas junto con derechos exclusivos puede limitar la participación del sector privado en sectores clave. Los datos de PMR (Indicators of Product Market Regulation) 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 incorporadas como sociedades de responsabilidad limitada.

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, las vías férreas y la operación de aeropuertos y puertos (para productos específicos).**

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.**

5- Necesidad de mayor competencia: 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 monopólicos, en sus sectores.

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.

6- Ley de Competencia: 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.**

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).

7- El Marco Regulatorio de la contratación pública aún permite el trato diferenciado de ciertas empresas: 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 disfrutan de múltiples privilegios sobre los postores extranjeros, incluyendo una diferencia de preferencia en el precio de hasta el 40% y reservando un porcentaje de los contratos de bienes y servicios. Además, existe una discriminación explícita a favor de las empresas nacionales en las licitaciones de obras públicas, así como requisitos de contenido nacional.