

# Análisis de los instrumentos de promoción de inversiones: el caso de Paraguay

Álvaro Ons  
Pablo M. Garcia, coordinador

Sector de Integración y  
Comercio (INT)

NOTA TÉCNICA N°  
(IDB-TN-1088)

Septiembre, 2016

# Análisis de los instrumentos de promoción de inversiones: el caso de Paraguay

Álvaro Ons  
Pablo M. Garcia, coordinador

Septiembre, 2016

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Ons, Álvaro.

Análisis de los instrumentos de promoción de inversiones: el caso de Paraguay /  
Álvaro Ons; Pablo M. Garcia, coordinador.  
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1088)  
Incluye referencias bibliográficas.

1. Investments-Paraguay. 2. Investments-Law and legislation-Paraguay. 3.  
Investments, Foreign-Paraguay. 4. Investments, Foreign-Law and legislation-  
Paraguay. I. Garcia, Pablo M., coordinador. II. Banco Interamericano de Desarrollo.  
Sector de Integración y Comercio. III. Título. IV. Serie.  
IDB-TN-1088

Códigos JEL: F; F1; F2; F3; F4; F21; O; O1; O11; O5; O54

palabras clave: inversiones, economía internacional, negociaciones comerciales,  
legislación, Paraguay

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



[int-trade@iadb.org](mailto:int-trade@iadb.org)

## **Análisis de los instrumentos de promoción de inversiones: el caso de Paraguay**

Ons, Álvaro

Pablo M. Garcia, coordinador

Este documento presenta una recopilación y análisis de los principales instrumentos que el Paraguay utiliza para la promoción de las inversiones, aplicando una visión crítica de su diseño y aplicación según las mejores prácticas internacionales y considerando propuestas de mejora, cuando corresponda.



2016

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>pág. 1</b>
<b>II. ENFOQUE SISTÉMICO DE LA INVERSIÓN.....</b>	<b>pág. 2</b>
<b>III. INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS PARA LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES.....</b>	<b>pág. 16</b>
III.1 Regulación general de las inversiones	
III.1.1 Leyes nacionales sobre protección de inversiones	
III.1.2 Acuerdos internacionales sobre inversiones	
III.1.3 Contratos de inversión de estabilidad jurídica	
III.1.4 Acuerdos internacionales sobre tributación	
III.2 Incentivos a las inversiones	
<b>IV. MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES.....</b>	<b>pág. 35</b>
IV.1 Políticas de inversión	
IV.2 Incentivos a las inversiones	
<b>V. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE INVERSIÓN EN EL PARAGUAY .....</b>	<b>pág. 40</b>
V.1 Condiciones políticas y económicas generales	
V.2 Evolución reciente de la inversión	
<b>VI. RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES.....</b>	<b>pág. 48</b>
VI.1 Panorama general	
VI.2 Régimen general de inversiones	
VI.2.1 Ley de Inversiones – Ley 117/91	
VI.2.2 Acuerdos bilaterales de inversiones	
VI.2.3 Otros acuerdos internacionales sobre inversiones del Paraguay	
VI.2.4 Acuerdos tributarios bilaterales	
VI.2.5 Garantías a las inversiones extranjeras	
VI.3 Apoyos públicos a las inversiones	
VI.3.1 Incentivos fiscales generales – Ley 60/90	
VI.3.2 Incentivos fiscales sectoriales	
VI.3.3 Incentivos financieros	
VI.3.4 Otros apoyos públicos focalizados	
VI.3.5 Promoción de inversiones y asistencia a inversores	
VI.4 Clasificación de los instrumentos según focalización	

<b>VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>pág. 81</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>pág. 90</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>pág. 98</b>

## **I. INTRODUCCIÓN**

Este documento presenta una recopilación y análisis de los principales instrumentos que el Paraguay utiliza para la promoción de las inversiones, aplicando una visión crítica de su diseño y aplicación según las mejores prácticas internacionales y considerando propuestas de mejora, cuando corresponda.

El análisis de los instrumentos para la atracción de inversiones utilizados por un país específico requiere explicitar un enfoque sistémico que parta del papel de la inversión en la estrategia de desarrollo, incluya las directivas de las políticas sociales y económicas, y tenga en cuenta el conjunto de condiciones políticas y económicas para el diseño de los instrumentos. Asimismo, se deben considerar las particularidades estructurales del país de que se trate, tales como, la dotación de factores de producción, la etapa de desarrollo social y económico, la ubicación geográfica y la orientación seguida en la inserción internacional.

En el contexto descrito, el análisis de los instrumentos permite identificar su nivel de alineamiento con las políticas y estrategias, la importancia práctica de cada uno y las posibilidades de mejorarlos de acuerdo con los objetivos y condiciones concretos. A su vez, permite seleccionar, dentro de las mejores prácticas internacionales y los casos de éxito en la atracción de inversiones, aquellas prácticas que sean más útiles y aplicables a la mejora de los instrumentos actuales.

El documento se organiza en esta introducción y seis secciones más. La segunda sección describe el enfoque metodológico empleado - el “sistema de inversión” – incluyendo una breve consideración de las condiciones políticas y económicas generales que determinan las decisiones de inversión. La tercera sección contiene la descripción y análisis de los instrumentos específicos para la promoción de inversiones de utilización más frecuente. La cuarta sección recopila las mejores prácticas internacionales en relación con los instrumentos referidos. La quinta sección resume la situación del Paraguay en materia de las condiciones políticas y económicas generales más relevantes y proporciona una visión general sobre el proceso de la inversión en el pasado reciente. La sexta sección recopila, clasifica y analiza los principales instrumentos para la atracción de inversiones empleados en el Paraguay. Por último, la séptima sección concluye y propone posibles mejoras a dichos instrumentos.

## **II. ENFOQUE SISTÉMICO DE LA INVERSIÓN**

En esta sección se resume y fundamenta la metodología empleada. Se parte de la inversión como el centro de un sistema complejo, se ubica a los instrumentos diseñados para la atracción de inversiones en relación con el conjunto de los factores determinantes de las decisiones de inversión, y se explicita el rol potencial de las mejores prácticas internacionales.

## **II.1 El sistema de inversión**

Un sistema de inversión es un conjunto coherente de políticas, normas, instrumentos de apoyo e instituciones, que regulan, orientan y promueven la inversión. La función básica de este sistema es establecer y aplicar la regulación y promoción de las inversiones de forma consistente con los objetivos de la estrategia de desarrollo y proporcionar el soporte institucional para respaldarlo y adaptarlo a los cambios de contexto. En los países en desarrollo (PED), los sistemas de inversión tienen un sesgo promocional dirigido a mejorar las condiciones para la atracción de inversiones, al tiempo que suelen tener una función orientadora, es decir, no son neutros sino que orientan la inversión en función de objetivos sociales y económicos, políticas transversales y estrategias sectoriales o territoriales, que son la base para la focalización de los esfuerzos de promoción.

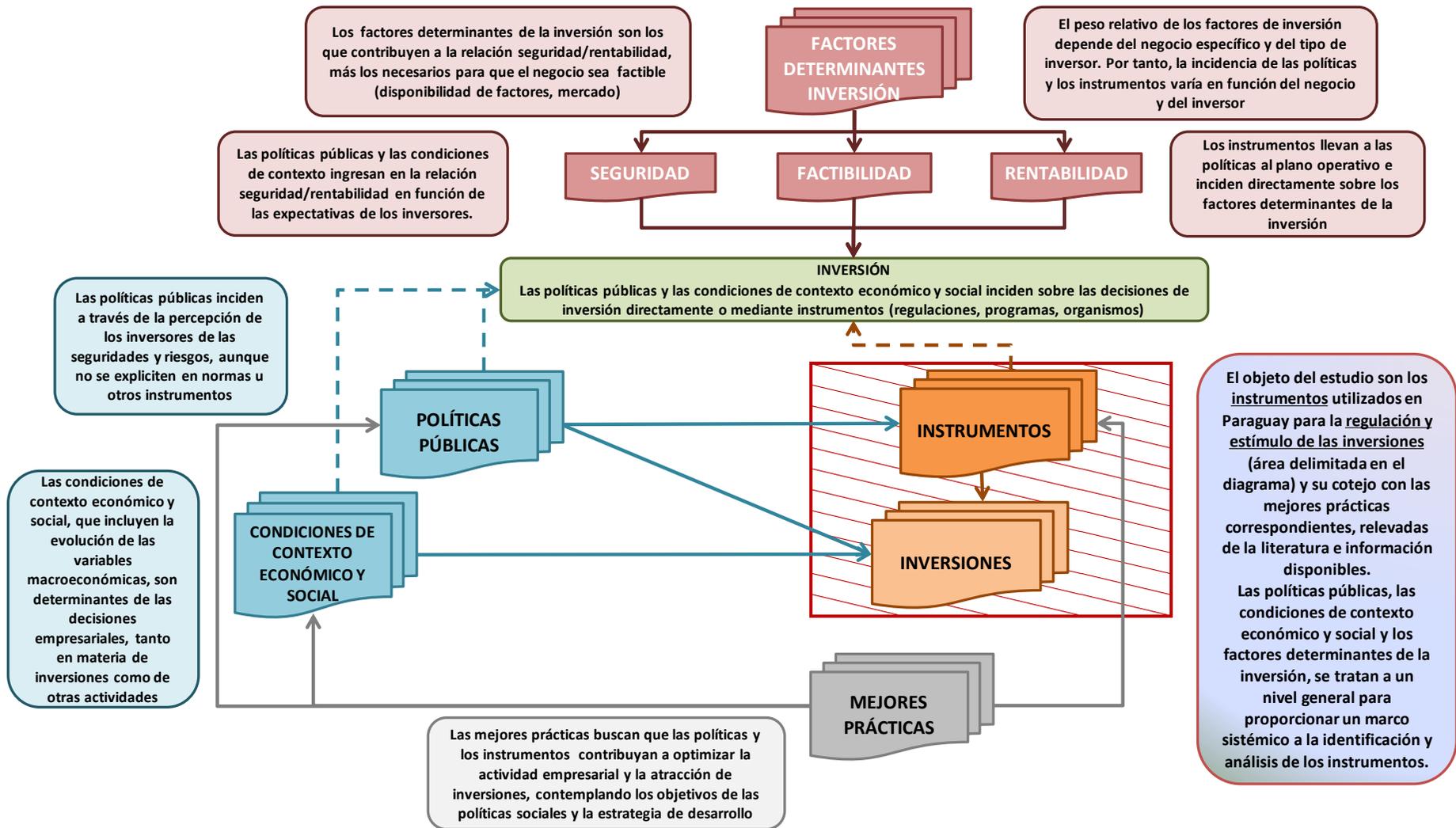
La consistencia de un sistema de inversión está en su adecuación a la base económica y la estrategia de desarrollo del país respectivo. La existencia de un gran mercado doméstico o acceso seguro a mercados externos de gran magnitud, o de una economía de aglomeración avanzada, resulta en una capacidad natural de atracción de inversiones, que reduce las motivaciones para otorgar apoyos públicos adicionales. En el otro extremo hay países de pequeño tamaño económico que brindan una oferta limitada de oportunidades de negocios, en los que suele percibirse, con o sin razón, que los incentivos a las inversiones y las actividades promocionales tienen un papel relevante. Por su parte, la estrategia de desarrollo de un país depende de una visión política a largo plazo y sus desdoblamientos dentro de períodos predecibles. Estos objetivos de la política se deben reflejar en las condiciones para el otorgamiento de los apoyos públicos y en la orientación de la inversión por proyectos, sectores y/o localizaciones geográficas.

En países de pequeño tamaño económico, la problemática de la atracción de inversiones tiene énfasis y desafíos característicos. Además de la necesidad de superar las restricciones del lado de la demanda doméstica, se observa que una expansión sustantiva en las inversiones suele tensionar las restricciones del lado de la oferta, lo que puede dar lugar a cuellos de botella en recursos humanos, capacidades e infraestructura.

En los PED es complejo lograr y mantener los alineamientos necesarios para que el sistema de inversión sea efectivo, eficiente y sustentable. En estos países, el Estado tiene un papel significativo en la promoción y orientación de la inversión, y se requiere un enfoque de sistema para determinar el grado de consistencia de políticas, objetivos, instrumentos y recursos, e identificar los pasos hacia su optimización. La brecha que suele existir en estos países entre las políticas y estrategias declaradas, y la aplicación práctica de normas, mecanismos e instrumentos, puede obedecer al menos a tres razones: i) voluntarismo político; ii) diferentes concepciones que es necesario contemplar en la toma de decisiones sobre normas y su aplicación; y iii) la frecuente compartimentación en la gestión pública que impide alinear decisiones transversales, sectoriales y territoriales.

La Figura 1 representa en forma de esquema el sistema de inversión, según los contenidos básicos de esta sección. Se explicitan los vínculos de políticas e instrumentos con los factores determinantes y las mejores prácticas.

Figura 1 - El sistema de inversión: factores determinantes, políticas e instrumentos



Fuente: elaboración propia

## **II.2 Los factores determinantes de las decisiones de inversión**

Los factores determinantes de las decisiones de inversión se pueden agrupar en dos grandes categorías: i) las condiciones políticas y económicas generales que inciden en las decisiones de inversión; y ii) los instrumentos que tienen como objetivo principal o efecto directo incidir en las decisiones de inversión. El primer grupo incluye también políticas e instrumentos que son coadyuvantes a la inversión pero cuyas finalidades primarias refieren a otros aspectos o persiguen un conjunto más amplio de objetivos. El segundo grupo corresponde a los instrumentos que son el objeto central de este trabajo.

Las decisiones de inversión se adoptan generalmente en función de una combinación de seguridad y rentabilidad, y de la factibilidad del negocio. Entonces, los factores pueden clasificarse según que su efecto principal recaiga sobre alguna de estas tres dimensiones. La seguridad tiene relación con las garantías legales y la estabilidad y previsibilidad de las políticas y condiciones económicas sustantivas. Por ejemplo, la protección legal de la propiedad y las conductas del gobierno respecto a la empresa privada, la estabilidad de las reglas y la gestión macroeconómica. La rentabilidad depende del negocio pero también de las políticas públicas, incluyendo los diversos apoyos públicos a la inversión, la producción y la exportación, que inciden directa o indirectamente en los costos o en la formación de los precios de los bienes o servicios objeto de la inversión. Por último, el concepto de factibilidad refiere a las condiciones que hacen posible llevar adelante el negocio concreto en un determinado país o locación, independientemente de la seguridad y la rentabilidad. Estas condiciones incluyen, entre otras, la disponibilidad de capital o financiamiento, la dotación de factores de producción, el acceso competitivo a materias primas e insumos, las condiciones de acceso a mercados, la disponibilidad de infraestructura física y servicios, o la existencia de economías de aglomeración.

Los instrumentos llevan las políticas al terreno de las realizaciones prácticas y de su diseño y aplicación también depende el éxito o fracaso de las mismas. A los efectos de este trabajo se entiende por “instrumentos” a las regulaciones y programas que ponen en práctica los tratamientos, apoyos y orientaciones para la inversión, y que inciden en las decisiones de inversión o promueven la inversión y asisten a los inversores actuales o potenciales. Los instrumentos pueden tener naturaleza regulatoria o promocional.

Sin perjuicio de su relevancia en la atracción de inversiones, no se ha hecho mención expresa al denominado “clima de inversiones”. Este no es un instrumento o una categoría de instrumentos sino una apreciación global de múltiples condiciones, con componentes subjetivos, que depende parcialmente de los instrumentos orientados específicamente a la atracción de inversiones. La información sobre clima de inversiones tiende a ser muy relevante en la primera fase de decisión respecto de dónde localizar una inversión, cuando un indicador elemental de riesgos y solidez de las oportunidades puede llamar la atención del inversor. En etapas más avanzadas del proceso decisorio tienden a prevalecer las apreciaciones sobre el caso concreto y juegan un papel determinante los instrumentos.

El Cuadro 1 presenta los factores determinantes de las decisiones de inversión, identificando en cada caso, no exhaustivamente, las políticas e instrumentos

correspondientes, así como si su efecto principal recae sobre la seguridad, rentabilidad o factibilidad de la inversión. El cuadro ordena los factores determinantes según las dos agrupaciones referidas anteriormente.

**Cuadro 1- Los factores determinantes de las decisiones de inversión**  
Factores, políticas e instrumentos

<b>FACTORES DETERMINANTES</b>	<b>INSTRUMENTOS / POLÍTICAS</b>	<b>CONTENIDOS ESPECÍFICOS</b>	<b>EFEECTO PRINCIPAL</b>
<b>A) CONDICIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS GENERALES</b>			
Estabilidad gubernamental y calidad institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación derechos de propiedad</li> <li>- Marco de gobernanza de la empresa</li> <li>- Legislación comercial, penal y civil</li> <li>- Gestión burocrática</li> <li>- Responsabilidad social empresarial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registros de propiedad</li> <li>- Condiciones expropiación</li> <li>- Sistema de ejecución de contratos</li> <li>- Sistemas alternativos de resolución de conflictos</li> <li>- Mecanismos de revisión</li> <li>- Mecanismos de consulta</li> <li>- Procedimientos administrativos</li> </ul>	Seguridad
Estabilidad macroeconómica	Política/gestión macroeconómica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arreglo monetario-cambiario</li> <li>- Gasto y deuda públicos</li> </ul>	Seguridad
Carga tributaria y Administración tributaria	Política tributaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impuestos y tasas</li> <li>- Regulaciones</li> <li>- Procedimientos</li> </ul>	Rentabilidad/Seguridad
Facilidades/costos del comercio exterior de bienes	Política comercial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gravámenes</li> <li>- Regímenes especiales de importación/draw back</li> <li>- Procedimientos aduaneros</li> </ul>	Factibilidad/Rentabilidad
Disponibilidad y calidad de factores de producción <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capital</li> <li>- RRHH</li> <li>- Recursos naturales</li> <li>- Infraestructura</li> <li>- Geografía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas de Ciencia y Tecnología; Educación; Capacitación</li> <li>- Protección de la Propiedad intelectual</li> <li>- Política/gestión de recursos naturales</li> <li>- Gestión de la infraestructura</li> <li>- Relaciones laborales</li> <li>- Política migratoria y de repatriación</li> <li>- Política de vecindad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema Nacional de Innovación</li> <li>- Programas de formación y capacitación de RRHH</li> <li>- Derechos de Propiedad Intelectual</li> <li>- Programas de protección y prospección de recursos naturales</li> <li>- Legislación laboral y prácticas de tratamiento de conflictos</li> <li>- Facilidades para la radicación de RRHH del exterior</li> <li>- Acuerdos y negociaciones sobre fronteras, navegación y conectividad</li> </ul>	Factibilidad/Rentabilidad
Mercados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de competencia</li> <li>- Política de inserción internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normas sobre defensa de la competencia</li> <li>- Acuerdos comerciales preferenciales</li> </ul>	Factibilidad
Economías de aglomeración	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política industrial (cadenas productivas)</li> <li>- Creación de espacios de concentración</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivos a la formación de cadenas productivas</li> <li>- Regulaciones sobre zonas temáticas, parques industriales y análogos</li> </ul>	Factibilidad
<b>B) INSTRUMENTOS PARA LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES</b>			
Regulación general sobre inversiones	Régimen general de inversiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Normativa nacional sobre protección de inversiones</li> <li>▪ Contratos de inversión</li> <li>▪ Acuerdos Internacionales de Promoción y Protección de Inversiones</li> </ul>	Seguridad

FACTORES DETERMINANTES	INSTRUMENTOS / POLÍTICAS	CONTENIDOS ESPECÍFICOS	EFFECTO PRINCIPAL
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acuerdos Internacionales sobre Tributación</li> </ul>	
Apoyos públicos a las inversiones	Incentivos fiscales (generales o focalizados)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incentivos tributarios: reducción/exoneración de tasas (<i>tax holidays</i>); depreciación acelerada; créditos impositivos; deducciones impositivas, etc.</li> <li>▪ Subsidios directos</li> </ul>	Rentabilidad
	Incentivos financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acceso a financiamiento</li> <li>▪ Financiamiento a tasas subsidiadas</li> <li>▪ Fondos de garantías</li> </ul>	Factibilidad/ Rentabilidad
	Otros apoyos focalizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zonas Económicas Especiales</li> <li>▪ Infraestructura (Participación Pública Privada)</li> </ul>	Rentabilidad

Fuente: elaboración propia

En términos amplios y considerando el país objeto del estudio, se pueden distinguir cuatro tipos de inversiones:

- (i) IED de mediano o gran porte con perspectivas de radicación a largo plazo, que suele tener un componente importante de activo fijo que perdería valor si no se utiliza para la finalidad con que fue construido. Los aspectos institucionales y la disponibilidad de factores de producción y mercados tienden a ser los determinantes principales.
- (ii) IED de diferente porte con perspectivas de radicación de corto o mediano plazo y expectativas de amortización relativamente rápida, que suele basarse en equipamiento trasladable y en reclutamiento de personal y organización del trabajo, o en rotación del capital con bajo costo. Adquieren relevancia cuestiones como las facilidades para cerrar o vender una empresa y los apoyos públicos.
- (iii) Reinversiones e inversiones de capitales nacionales. La reinversión se basa principalmente en las oportunidades de ampliación del negocio u opciones de diversificación en el país receptor, mientras que para los capitales nacionales la ecuación rentabilidad/seguridad se aprecia de forma muy exigente y la inversión en actividad de riesgo compite con la inversión financiera o inmobiliaria.
- (iv) Inversiones de PYME's que suelen realizarse en el propio negocio con una perspectiva de largo plazo, crecimiento progresivo y/o internacionalización. En algunos sectores el desarrollo de estos emprendimientos depende de la articulación con grandes empresas y/o la integración en clústeres. La principal limitación es la falta de capital y la dificultad de acceder a financiamiento, y pueden requerir también de orientaciones en los aspectos básicos del negocio, lo que las hace dependientes de la efectividad de los programas públicos de apoyo.

A continuación se consideran resumidamente los aspectos conceptuales de las condiciones políticas y económicas generales<sup>1</sup>, mientras que los instrumentos que tienen como objetivo regular y estimular las inversiones se abordan en la tercera sección.

La realidad de las condiciones políticas y económicas generales guarda una relación directa con el nivel de desarrollo del país respectivo, y en la mayoría de los casos, corresponde a factores de muy difícil transformación en períodos cortos (por ejemplo, la calidad institucional, la calificación de los recursos humanos o la dotación de infraestructura)<sup>2</sup>. A los efectos de este estudio, importa la relación entre la situación de estas condiciones generales y el impacto de los instrumentos específicos para la atracción de inversiones. También interesa particularmente el impacto de la política tributaria en las decisiones de localización de inversiones, por sus implicaciones respecto de la efectividad de los incentivos tributarios, que son los instrumentos específicos empleados con más intensidad. En adelante, por simplicidad, se empleará el término “clima de inversiones” para referir a estas condiciones políticas y económicas generales.

Existe consenso en cuanto a que las acciones orientadas a la atracción de inversiones deben priorizar la mejora del clima de inversiones por sobre la asignación de recursos a instrumentos específicos como los incentivos fiscales, o incluso por sobre una reducción general en los impuestos a la renta corporativa con el objeto de impulsar las inversiones<sup>3,4</sup>:

- Bajo condiciones generales pobres o débiles, los incentivos fiscales o las reducciones en los impuestos tienen efecto nulo o muy limitado sobre las inversiones. En estas situaciones los esfuerzos deben orientarse a mejorar el clima general en lugar de reducir la carga tributaria u otorgar subsidios directos. La menor imposición sólo generaría pérdidas de recaudación ya que no podría compensar las limitaciones en el clima de inversiones, en particular, las relativas a la estabilidad política, económica y social, y la calidad institucional.
- El papel del clima de inversiones como prerequisite para que los incentivos fiscales sean efectivos en la atracción de inversiones resulta de la alta complementariedad que existe entre las inversiones y los bienes públicos que componen el clima de inversiones, lo que se traduce en una contribución significativa de la dotación de dichos bienes públicos a la seguridad y rentabilidad de los negocios<sup>5</sup>. Parte de esos bienes públicos se financia con impuestos a la renta corporativa.

La reducción de las barreras a los flujos transfronterizos de inversión, junto con los avances tecnológicos en las comunicaciones y la estandarización de los procesos de producción de bienes y servicios, han permitido a las empresas multinacionales

---

<sup>1</sup> El objetivo del resumen es completar el marco de análisis, por lo que no se desarrollan en detalle aspectos que han sido ampliamente abordados en otros trabajos y que no hacen al objeto central de este estudio, sin perjuicio del papel crítico de estos factores en la atracción de inversiones.

<sup>2</sup> Suelen caracterizar a los países desarrollados cuestiones, tales como, la estabilidad política, económica y social, la buena calidad institucional, la adecuada dotación de infraestructura y de recursos humanos calificados, la organización más eficiente de los mercados y las economías de aglomeración.

<sup>3</sup> Van Parys y James (2010); James (2010).

<sup>4</sup> Para algunos autores los efectos de incentivos muy generosos podrían llegar a ser negativos si se los interpreta como una forma de intentar compensar grandes deficiencias.

<sup>5</sup> Se ha observado que los paraísos fiscales tienen instituciones de alta calidad y se ha argumentado que no serían exitosos en ausencia de esta calidad de gobernanza – Dharmapala y Hines (2006).

desarrollar estrategias globales de IED de complejidad creciente. Esto tiene como correlato desafíos de política también cada vez más complejos, especialmente, en los PED (climas de inversiones con más componentes y una mayor necesidad de activos locación-específicos). Existe debate en cuanto a la profundidad de los cambios dado que la evidencia empírica muestra que siguen predominando las formas de IED horizontales, por lo que los determinantes tradicionales, relacionados con los mercados nacionales, mantienen su importancia relativa<sup>67</sup>. Esto obedece en buena medida al peso mayoritario de la IED entre países desarrollados (PD) y la significativa y creciente participación de PED con grandes mercados domésticos<sup>8</sup>. También ha ocurrido que una parte sustancial de la IED hacia los PED resultó de privatizaciones de empresas públicas, y por lo tanto, corresponde a inversiones buscadoras de mercado local. Asimismo, al menos parte de la IED en servicios globales no encaja adecuadamente en una implementación empírica de la inversión vertical en la que ésta depende positivamente de la diferencia en las dotaciones de capacidades (trabajo calificado) entre el país de residencia y el receptor. De todos modos, más allá de los resultados econométricos, hay desarrollos que resultan evidentes y están estadísticamente respaldados, especialmente, en PED de pequeño o mediano porte.

### ***Estabilidad gubernamental y calidad institucional***

La estabilidad gubernamental, la confiabilidad y previsibilidad de la gestión pública, la estabilidad social, la integridad del sector público y los índices de corrupción, la protección de las diversas formas de propiedad, la observancia de los contratos, el respeto de las normas que regulan la economía y las relaciones sociales, los eventuales excesos regulatorios, la calidad reglamentaria, las características de la gestión burocrática, y otras materias análogas, hacen a la seguridad de la inversión y al mantenimiento de las condiciones que se tuvieron en cuenta para realizarla. En este factor se expresa la imagen de un país y de su gobierno que perciben los inversores, y su significación es creciente con el monto de la inversión y la incidencia de los retornos de mediano y largo plazo.

En los PED suele emplearse el término “reglas de juego” en alusión a la normativa que rige el funcionamiento de las empresas. La estabilidad y el respeto de estas reglas no significa que deban ser inmutables, por el contrario, tienen que adaptarse a situaciones coyunturales o actualizarse ante nuevas condiciones, incluyendo cambios en las políticas, objetivos y prioridades. Lo importante es que los ajustes sean fundados, oportunos, coherentes y transparentes en sus implicaciones políticas y económicas.

### ***Estabilidad macroeconómica***

---

<sup>6</sup> Dunning (2002) afirma que la IED en PED ha pasado de buscadora de mercados y recursos a una de naturaleza más vertical (buscadora de eficiencia) aunque siguen predominando las dos primeras; los determinantes tradicionales siguen siendo importantes, particularmente, en PED grandes. Nunnenkamp (2002) encuentra evidencia de que el motivo *tariff jumping* de la IED perdió relevancia y que ha ganado importancia un determinante no tradicional como la disponibilidad de capacidades locales, sin embargo, los resultados generales contradicen la noción de que los determinantes relacionados con el mercado hayan perdido importancia. Blonigen, Davies y Head (2002) corrigen la especificación del *Knowledge-Capital Model* de Carr, Markusen y Maskus, y encuentran que los datos apoyan claramente las predicciones del modelo horizontal de empresas multinacionales: la actividad de las filiales entre país es disminuye a medida que aumentan las diferencias absolutas en las dotaciones de trabajo calificado.

<sup>7</sup> Nunnenkamp (2002) señala la dificultad de capturar los determinantes no tradicionales para una muestra suficientemente grande de países en desarrollo por un período suficientemente largo.

<sup>8</sup> También puede incidir que la mayoría de los estudios no consideran información de la última década.

La estabilidad macroeconómica y la gestión de las políticas e instrumentos respectivos inciden en todas las actividades económicas y consecuentemente son un elemento determinante de las decisiones de inversión, especialmente las previstas como de larga duración en la localización seleccionada. Los aspectos del entorno macroeconómico más relevantes para la inversión suelen ser el crecimiento (global y/o sectorial), la inflación, el régimen monetario-cambiario, el endeudamiento del sector público y los equilibrios fiscales, y la previsibilidad de su evolución en el corto y mediano plazo, así como los procesos decisorios para influir en el comportamiento de las variables macroeconómicas.

### **La carga y la administración tributarias**

La carga tributaria afecta la rentabilidad del negocio mientras que la administración tributaria, por su complejidad, exigencias y grado de discrecionalidad, puede afectar tanto la rentabilidad como la seguridad. A partir de la reducción de las barreras a los movimientos internacionales de capitales se ha intensificado el debate en torno al papel de la política tributaria en la promoción de inversiones, en particular, en la atracción de IED. Un motivo de preocupación es que la competencia tributaria entre países pueda dar lugar a una *race to the bottom*. Otro motivo de preocupación radica en que la mayor movilidad de las bases imponibles amplía las posibilidades de elusión y evasión.

En este punto se consideran los impactos sobre la atracción de inversiones de modificaciones generalizadas en las tasas de impuestos, fundamentalmente, a la renta corporativa. Esto es un insumo para el objeto central del trabajo, ya que si las tasas impositivas generales importan en la atracción de inversiones, también importarán los incentivos tributarios. Diversos estudios econométricos han estimado la sensibilidad de la IED respecto de los impuestos a la renta corporativa. Los resultados son de difícil sistematización en virtud de que las elasticidades estimadas varían entre estudios por varios motivos: i) no existe una teoría generalmente aceptada de la IED; ii) emplean diferentes metodologías econométricas, iii) emplean diferentes medidas de las tasas impositivas (efectiva promedio, efectiva marginal, estatutaria); iv) consideran diferentes períodos; y v) utilizan diferentes muestras de países<sup>9</sup>. Asimismo, existe la dificultad adicional de que la IED comprende diferentes modalidades<sup>10</sup>, que pueden financiarse de distintas maneras<sup>11</sup>, dando lugar a combinaciones que pueden reaccionar de forma diversa a los impuestos. Los estudios que emplean flujos agregados de IED son difíciles de interpretar y sus resultados están sesgados por la composición del agregado<sup>12</sup>.

No obstante lo anterior puede afirmarse que actualmente existe considerable evidencia empírica en cuanto a que los diferenciales de tasas impositivas entre países tienen un efecto significativo sobre la localización de IED<sup>13</sup>, aunque no hay una idea clara de la magnitud del efecto. A su vez, otros resultados de estos estudios sirven para

<sup>9</sup> En la revisión de literatura empírica de Ederveen y de Mooij (2003), la gran mayoría de los estudios corresponden a países de la OECD y sólo 5 de 47 estudios incluyen PED.

<sup>10</sup> Inversión real en plantas y equipos (nuevas plantas, ampliación de plantas existentes); flujos financieros asociados a fusiones y adquisiciones; *joint ventures*.

<sup>11</sup> Reinversión de utilidades vs transferencia de nuevos fondos.

<sup>12</sup> La desagregación de la información por componente de la IED no suele ser posible, especialmente, para muestras amplias y representativas (que incluyan PED).

<sup>13</sup> En los estudios iniciales el efecto de la política tributaria sobre la IED tiende a ser muy limitado (Moriset y Pirnia, 1999) y se ha verificado una incidencia creciente en los últimos años, con un efecto negativo significativo de los impuestos a la renta corporativa sobre la IED (Ederveen y de Mooij, 2003; Klemm y Van Parys, 2010).

caracterizar la compleja relación entre impuestos e IED en función de: i) el nivel de desarrollo del país receptor; ii) las variables de mercado y la dotación de bienes públicos; y iii) la interacción entre el sistema tributario del país receptor de la inversión y el del país de residencia del inversor.

Los factores determinantes de la localización de inversiones pueden variar sistemáticamente entre PED y PD, por lo que colocarlos en una misma muestra y estimar un mismo coeficiente, o generalizar resultados a partir de una sola categoría de países, resulta inadecuado<sup>14</sup>. Existe evidencia de elasticidades-impuestos significativamente diferentes en la IED hacia PED y PD<sup>15</sup>, mientras que las motivaciones verticales resultan más evidentes en la IED hacia PED, tal como cabe esperar. En esta misma línea, la literatura destaca que en presencia de costos de comercio y economías de escala, los inversores tienden a preferir el país grande incluso si los impuestos son mayores -sesgo de mercado doméstico- lo que motiva a los países pequeños a elegir tasas impositivas menores para compensar su menor atractivo<sup>16</sup>. El efecto de los impuestos a la renta corporativa en la determinación de la localización de IED tiende a ser mayor en países pequeños. Países grandes o con alta calidad de bienes públicos o con ventajas de localización, tales como, dotaciones particulares de factores de producción o economías de aglomeración, pueden fijar tasas impositivas mayores sin perder atractivo. La reacción de la inversión a la imposición no tiene que ser lineal y alteraciones reducidas en las tasas impositivas pueden no tener efectos sobre la atracción de inversiones.

La sensibilidad de las decisiones de localización de inversiones respecto de diferenciales de tasas de impuestos se modera por el sesgo de mercado doméstico, las dotaciones de bienes públicos o las ventajas de localización, y también por elementos propios del ámbito tributario, como ser, la utilización por parte de las multinacionales de precios de transferencia y planificación tributaria, y las características del sistema tributario en el país de residencia del inversor. En principio, el inversor de un país con un sistema de renta mundial con crédito por los impuestos pagados en el extranjero, reacciona a los impuestos de manera diferente que el inversor de un país con un sistema de renta territorial o de exención de rentas extraterritoriales. En el primero de los casos, una reducción en la tasa de impuestos a la renta corporativa en el país receptor implicaría que las firmas pueden reclamar menos créditos contra obligaciones tributarias en su país de residencia, manteniendo inalterados los impuestos que deben pagar globalmente. Por el contrario, bajo un sistema de exención de rentas extraterritoriales, el inversor se beneficiaría plenamente de esas menores tasas en el receptor. Entonces, los inversores de países que aplican el principio de la renta mundial serían menos sensibles a la política tributaria en los receptores, aunque bajo determinadas situaciones, como una posición de exceso de crédito o el financiamiento de la inversión con utilidades, sí podrían aprovechar la política tributaria más favorable, al menos parcialmente<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Blonigen y Wang (2004).

<sup>15</sup> World Bank Group's Investment Climate Advisory Services, Azémar y Delios (2008).

<sup>16</sup> Bénassy-Quéré et al (2003) encuentran que diferenciales de impuestos entre países de la OECD tienen la capacidad de compensar diferencias de potenciales de mercado.

<sup>17</sup> Hines (2000), Gropp y Kostial (2000), Gorter y Parikh (2000) encuentran que la IED desde países con sistema de exención es significativamente más sensible respecto de diferenciales de tasas impositivas que la IED originada en países con sistema de renta mundial. Por su parte, De Mooij y Ederveen (2001) no encuentran diferencias sistemáticas en la sensibilidad de los inversores en función del sistema tributario en el país de residencia, lo que es consistente con situaciones que hace borrosa la distinción entre sistemas.

Los estudios de los efectos de la política tributaria sobre la localización de IED consideran típicamente los impuestos a la renta corporativa. Sin embargo, se ha argumentado que todo tipo de impuestos tiene el potencial de afectar la IED (impuestos a los ingresos de las personas físicas; impuestos a la propiedad; impuestos indirectos)<sup>18</sup>. La relevancia de estos impuestos puede potenciarse por el hecho de que los gobiernos que otorgan créditos por impuestos pagados en el extranjero, lo hacen fundamentalmente para aquellos que gravan la renta corporativa. Los estudios referidos también han dejado de lado el impacto de las retenciones a los pagos de dividendos, intereses y royalties, sobre la localización de IED. Una posible explicación de esto último es que se espera que tales retenciones tengan incidencia en una segunda fase de decisión: la división de la renta en el exterior entre utilidades reinvertidas, dividendos, intereses y royalties<sup>19</sup>.

La significación y la influencia creciente de los impuestos en las decisiones de localización de inversiones no contradicen que éstos sean un determinante de segundo orden con moderadas posibilidades de compensar fundamentos débiles. De hecho, también se ha identificado una mayor influencia de otros factores, tales como, infraestructura, disponibilidad de capacidades y facilidad para hacer negocios<sup>20</sup>. En este sentido, la política tributaria tiende a discriminar entre localizaciones que exhiben similar calidad en los fundamentos que resultan críticos a la inversión de que se trate (mercado, factores de producción, activos estratégicos). Esto está respaldado por evidencia empírica que muestra una mayor sensibilidad respecto de los impuestos al interior de bloques regionales o países federales<sup>21</sup>. Los efectos pueden ser particularmente intensos en la competencia dentro de regiones o países, cuando la decisión de invertir allí ya fue tomada.

### ***Facilidades y costos del comercio exterior de bienes***

Este factor contempla tanto los gravámenes a las operaciones de exportación e importación como las barreras no arancelarias y los procedimientos y controles aduaneros, administrativos y normativos en dichas operaciones, que se traducen en costos indirectos a la circulación de bienes entre países (tiempos y cumplimiento de requisitos). Los costos del comercio exterior tienen efectos de signo opuesto sobre la localización de inversiones en sectores de producción de bienes, en función de la motivación principal de las mismas: estimulan las estrategias horizontales cuando son lo suficientemente altos como para disuadir las exportaciones hacia el país receptor; y desestimulan las verticales o complejas que implican un uso mucho más intensivo del comercio exterior y dependen del abastecimiento a precios internacionalmente competitivos. En países pequeños y en desarrollo, con escasa integración vertical, una parte muy significativa de la incorporación de tecnología tiene lugar necesariamente a través de los insumos, bienes de alta tecnología y equipos importados, por lo que la reducción de los costos de estas importaciones hace a la competitividad del conjunto de las actividades productivas.

---

<sup>18</sup> Desai y Hines (2001) encuentran que los impuestos indirectos también influyen en la localización.

<sup>19</sup> Azémar y Delios (2008).

<sup>20</sup> Azémar y Delios (2008).

<sup>21</sup> Devereux y Griffith (1998) muestran que la tasa efectiva promedio de impuestos a la renta corporativa juega un papel significativo en la elección de firmas de EJA de dónde localizarse dentro de Europa, pero no influye mayormente en la decisión de localizarse en Europa u otro lugar alternativo. Villela y Barreix (2002) revisan 75 estudios sobre el papel de los impuestos sobre diversas variables en EJA y concluyen que los impuestos suelen tener poco efecto sobre el comportamiento de las firmas pero los estudios intrarregionales dan elasticidades que cuadruplican las de los estudios interregionales.

La reducción de la incertidumbre relativa a la política comercial -por ejemplo, a través de consultas a interesados, notificación anticipada de modificaciones o consultas vinculantes sobre aplicación de la normativa- favorece el funcionamiento fluido de las cadenas globales de suministro y estructuras de precios más estables.

### ***Disponibilidad de factores de producción***

La disponibilidad de factores de producción en términos de cantidad y calidad es determinante de la factibilidad de la inversión, mientras que su costo hace directamente a su rentabilidad. Constituye uno de los principales orientadores de la inversión, en particular, en países pequeños y en desarrollo, que suelen exhibir debilidades en al menos algunos de sus componentes.

La dotación de recursos naturales debe ser considerada a la luz de la facilidad de acceso, los costos de extracción y transporte hasta los sitios de procesamiento o embarque, y de las reservas legales o políticas que puedan existir. La explotación de recursos naturales impone una serie de desafíos orientados a maximizar los beneficios netos en términos del interés general: i) contar con las capacidades institucionales para implementar eficazmente los controles necesarios, especialmente, los medioambientales; ii) maximizar los derrames potenciales en materia de encadenamientos, con el objeto de desarrollar proveedores locales de bienes y servicios, alineados con estándares internacionales; iii) asegurar una razonable participación del Estado en las rentas de la explotación por la vía del sistema tributario general o de acuerdos particulares, según corresponda.

La ubicación geográfica puede ser asimilada a los recursos naturales a los efectos de cierto tipo de inversiones. La geografía puede crear oportunidades de negocios y también restricciones o costos superiores, y es especialmente importante para las inversiones en infraestructura de transporte y servicios de logística, y también para las que dependen de acceso fluido de productos a las locaciones de procesamiento o embarque.

La disponibilidad de recursos humanos con las calificaciones necesarias, posibilidades de adaptación y costos adecuados es decisiva en el análisis de localización de inversiones, llegando a operar como una condición previa indispensable<sup>22</sup>. También se debe considerar la denominada “cultura de trabajo”, entendida como la actitud de los recursos humanos ante las exigencias de capacitación, el cumplimiento de las obligaciones laborales y los objetivos de mejora de la productividad, y su relación con la cultura empresarial. En el factor humano juegan un papel importante la educación, la valoración social y las condiciones sanitarias, especialmente en enfoques de mediano y largo plazo, y los sistemas de aprendizaje y organización del trabajo en el corto plazo. La legislación laboral y las relaciones entre sindicatos y empresas, incluidos los niveles de cooperación y conflictividad, son importantes al momento de evaluar eventuales dificultades que puede enfrentar la actividad económica resultante de la inversión. La dotación de recursos humanos no solo es un determinante decisivo de la localización de inversiones sino que también es un componente fundamental de la capacidad de absorción de un país receptor de potenciales derrames y transferencias de tecnología de la IED.

---

<sup>22</sup> Nunnenkamp (2002) encuentra evidencia clara de que la disponibilidad de capacidades ha ganado importancia como determinante de la IED en PED.

La insuficiencia de recursos humanos con las capacidades requeridas es uno de los principales cuellos de botella que suelen enfrentar los países pequeños y en desarrollo. La expansión de la demanda laboral resultante de los mayores volúmenes de inversión, ante una oferta rígida, puede tener efectos negativos a nivel sistémico, elevando los costos de las actividades productivas en general y erosionando eventuales ventajas. Las grandes empresas, en particular, las multinacionales, suelen estar en mejores condiciones que las PYME's para competir en el mercado laboral a partir de lo que pueden ofrecer en materia de salarios, beneficios adicionales y oportunidades de carrera.

Reducir la brecha de capacidades requiere de un abordaje integral, que incluye: sistema educativo; programas de capacitación; sistema de innovación; política migratoria y de repatriación; promoción de inversiones; entre otros. Es evidente que el desarrollo efectivo de capacidades locales requiere de un arreglo institucional sofisticado, que contemple la interacción, coordinación y sinergias entre diversas instituciones públicas y privadas, con capacidad de responder a nuevas condiciones y necesidades.

La disponibilidad de infraestructura (transporte; telecomunicaciones e información; energía; otros servicios básicos), y los planes para su ampliación y/o actualización, mejora el clima de inversiones e incide en las decisiones de localización en tanto subsidia los costos e incrementa la tasa de retorno. En el extremo, la necesidad de una determinada infraestructura puede también definir la factibilidad de un proyecto. El papel de este factor se potencia en la atracción de inversiones hacia economías pequeñas y abiertas, ya que las decisiones de localización están más influenciadas por la disponibilidad de infraestructura cuando la producción está orientada a la exportación de bienes o servicios a mercados regionales o globales (búsqueda de eficiencia y competitividad)<sup>23</sup>.

### ***Mercados***

El tamaño del mercado doméstico para el tipo de actividad a la que se destina la inversión es el más tradicional de los determinantes de la localización. Adicionalmente, el nivel de protección del mercado -geográfica y política- motiva las estrategias horizontales de IED<sup>24</sup>. Los países que no tienen mercados propios de dimensiones atractivas pueden compensar esta limitación a través del acceso a otros mercados en el marco de acuerdos comerciales preferenciales o de integración económica. El grado de compensación dependerá de la profundidad de la integración, que puede ir más allá de la eliminación de las barreras al comercio transfronterizo de bienes y/o servicios, e incorporar disciplinas comunes de políticas públicas hasta llegar a la constitución de un mercado ampliado.

Sin perjuicio de lo anterior, existen inversiones en las que el tamaño del mercado doméstico puede tener incidencia nula o muy minoritaria. Por ejemplo: las buscadoras de recursos naturales en las que es crítico el acceso a la materia prima y la producción está orientada a la exportación; y la IED en actividades de servicios globales cuya localización está determinada principalmente por la disponibilidad de recursos

---

<sup>23</sup> Kumar (2006).

<sup>24</sup> La normativa sobre competencia incrementa el potencial del mercado doméstico como determinante de la atracción de inversiones cuando consiste en reglas claras y transparentes que cuentan con un mecanismo de monitoreo y observancia efectivo, que las aplica con independencia y de manera coherente y no discriminatoria.

humanos con las calificaciones adecuadas y factores geográficos, y eventualmente, tratamientos tributarios o apoyos públicos. En definitiva, la dimensión del mercado doméstico es un factor apreciado por los inversores pero no excluye su preferencia por países pequeños cuando la disponibilidad de activos estratégicos es determinante en su estrategia de negocios o disponen de sólidas condiciones de acceso preferencial a otros mercados de interés.

### ***Economías de aglomeración***

El desarrollo de las economías de aglomeración se nutre de los demás factores determinantes de las decisiones de localización de inversiones y constituye en sí mismo un factor, especialmente, para decisiones de inversión que responden a estrategias de negocios de largo plazo. Las economías de aglomeración son características de los PD aunque se han extendido también en PED, en particular, los de gran tamaño<sup>25</sup>. En estos últimos, las economías de aglomeración se orientaron en el sentido regional y/o sectorial, generando polos de desarrollo diferenciados del resto del territorio y desbalances en el dinamismo económico y el desarrollo social (desbalances que, por definición, tienden a acentuarse). Asimismo, desde hace décadas algunos países utilizan mecanismos de estímulo a la localización de actividades productivas en áreas deprimidas o de valor estratégico y realizan esfuerzos para desarrollar una infraestructura nacional de transporte y comunicaciones interconectada regional e internacionalmente<sup>26</sup>. Sin perjuicio de esto, y salvo situaciones determinadas por la ubicación de recursos naturales, las economías de aglomeración tienden a concentrarse en torno a los grandes núcleos urbanos.

Los modelos teóricos de la Nueva Geografía Económica han señalado algunas implicaciones de política de las economías de aglomeración en relación con los incentivos a las inversiones. Por una parte, el Estado que ofrece primero un apoyo atrae inversiones y el stock de firmas lo hace más atractivo, incluso si otro Estado replica su política. En consecuencia, la evaluación del impacto debería considerar los efectos dinámicos potenciales de la aglomeración incrementada. Por otra parte, las economías de aglomeración consolidadas generan ganancias imponibles que pueden ser gravadas sin inducir deslocalización de inversiones, en tanto la tasa no sea demasiado alta<sup>27</sup>.

Las capacidades en tecnología e innovación son una de las bases de las economías de aglomeración y constituyen una de las principales limitaciones de la gran mayoría de los PED. Los países asiáticos intentaron resolver esta limitación, frecuentemente con éxito, recurriendo a la educación en países desarrollados, estimulando la instalación de universidades extranjeras, orientando la educación local hacia la tecnología y la innovación e induciendo a inversores extranjeros a hacer I+D, entre otros<sup>28</sup>. Por el contrario, en la mayoría de los países de América Latina, la innovación se concentra en la adquisición de tecnología e equipamiento, con capacidades propias

---

<sup>25</sup> Son ejemplos notables el clúster manufacturero en China y el del software en India ([Baldwin y Krugman, 2002](#)).

<sup>26</sup> Son ejemplos en la región las Áreas Aduaneras Especiales de Manaos y Tierra del Fuego, las Zonas de Promoción Industrial en Argentina, y la competencia estadual y municipal en Brasil para atraer inversiones.

<sup>27</sup> [Baldwin y Krugman \(2002\)](#); [Head, Ries y Swenson \(1999\)](#). Las fuerzas de aglomeración hacen que las industrias tiendan a quedarse todas juntas, lo que permite a los gobiernos de los países centrales (industrializados) gravar a sus industrias más que en la periferia, mientras que los gobiernos de los países periféricos pueden elegir sus tasas impositivas sin consideraciones respecto a atraer industrias.

<sup>28</sup> Uno de los casos más estudiados ha sido el de Singapur, que resulta excepcional por su pequeño tamaño económico. Singapur ha seguido un enfoque de clústeres en sectores determinados. Se ha reconocido que algunas de las medidas aplicadas en Singapur están fuera del alcance del PED promedio ([Tuomi, 2012](#)).

limitadas. El diseño e implementación de políticas públicas orientadas a desarrollar economías de aglomeración en general, o clústeres en particular, impone altas exigencias de capacidades del sector público y también de condiciones generales en el clima de inversiones.

### **II.3 Las mejores prácticas internacionales**

Las mejores prácticas internacionales, en las diferentes disciplinas, se extraen de la acumulación de experiencia y conocimiento, en el entendido que el alineamiento a las mismas permitirá optimizar los resultados alcanzados por las políticas e instrumentos correspondientes. En materia de regulación y promoción de inversiones, las mejores prácticas internacionales son mayormente propuestas por organismos multilaterales a partir del estudio de casos, de sus propios análisis y experiencias, y de las orientaciones de política económica que impulsan. Los estudios de casos se refieren a países y/o instituciones o normativas concretas, por lo que los éxitos o fracasos no siempre son trasladables a otros países por las diferencias en las condiciones políticas, sociales y estructurales. Una buena práctica necesaria en un país puede ser irrelevante o demasiado costosa en otro en función de sus fortalezas y debilidades.

Entre las mejores prácticas se encuentran tanto recomendaciones de carácter técnico como recetas de política, dirigidas especialmente a gobiernos de PED, cuya validez debe ser evaluada en función de las políticas y condiciones objetivas de los países a los que se traten de aplicar. De hecho, un país que esté cumpliendo o en condiciones de cumplir la mayoría de las mejores prácticas, habrá dejado de ser un PED. En el enfoque con que se ha abordado este trabajo, las mejores prácticas no constituyen recetas universales e imperativas, sino un conjunto flexible de recomendaciones para orientar a los gobiernos en la definición de prioridades y la adopción de medidas que buscan mejorar las condiciones para la atracción de inversiones.

## **III. INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS PARA LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES**

Esta sección tiene como objetivo el de caracterizar los instrumentos que serán analizados para el caso del Paraguay, procurando identificar ventajas y desventajas, así como alternativas para su diseño e implementación. Los instrumentos han sido agrupados en dos grandes categorías (Cuadro 1):

- (i) Regulación general de las inversiones: disposiciones cuyo objetivo es el de otorgar garantías y/o proteger las inversiones.
- (ii) Incentivos a las inversiones: los incentivos fiscales (incentivos tributarios y subsidios directos), generales o focalizados, e incentivos financieros.

En el estudio del caso del Paraguay se van a incluir otros apoyos públicos focalizados, como el régimen de zonas francas, así como las actividades de promoción y de asistencia al inversor que suelen implementarse a través de agencias de promoción de inversiones.

### **III.1 Regulación general de las inversiones**

### **III.1.1 Leyes nacionales sobre protección de inversiones**

En varios PED, los aspectos básicos de la protección de inversiones están consagrados, con alcance general, en el ordenamiento jurídico doméstico. Es habitual la existencia de leyes que establecen un marco de principios para la inversión privada y que suelen contener disposiciones respecto de todos o varios de los siguientes temas<sup>29</sup>:

- El compromiso y el interés del Estado en promover y proteger la inversión extranjera o la inversión privada en su conjunto.
- El otorgamiento a los inversores e inversiones extranjeros del mismo tratamiento que a los inversores e inversiones nacionales.
- La ausencia de requisitos de autorización previa o registro para la inversión.
- La transferencia al exterior de capitales, utilidades y otros pagos vinculados con la inversión (intereses, regalías, etc.) en un marco de libre convertibilidad de moneda.
- El derecho a la libertad de empresa y a la libertad de comercio interior y exterior.

Los derechos y garantías mencionados están sujetos a las excepciones previstas con rango constitucional y/o legal, que suelen obedecer a razones de seguridad, defensa nacional, salud, gestión de recursos estratégicos, protección del medio ambiente, entre otros.

Estas leyes de inversiones suelen ordenar y sistematizar en una única norma algunos principios que son regulados por otras normas y están relativamente dispersos en el ordenamiento jurídico nacional. Asimismo, pueden servir para establecer o reafirmar la no discriminación de los inversores e inversiones extranjeros respecto de los nacionales, cuando este tratamiento no está claramente previsto en esas otras normas (que con frecuencia datan de muchos años). La mayor parte de estas garantías y derechos integran los contenidos estándar de los acuerdos internacionales sobre inversiones, por lo que estas leyes pueden señalar el compromiso de los Estados de proteger las inversiones con carácter general más allá de si un inversor o una inversión están amparados en un tratado particular. Estas leyes y estos acuerdos son instrumentos complementarios y de diferente naturaleza, ya que, mientras las primeras pueden ser modificadas unilateralmente por el Estado receptor, la modificación de los segundos requiere la conformidad de las Partes. El derecho que típicamente queda reservado para el ámbito de los acuerdos internacionales es el de la posibilidad de recurrir al arbitraje internacional en los procedimientos de solución de controversias inversor-Estado. En consecuencia, este derecho se constituye en una discriminación en contra de los inversores nacionales que disponen únicamente de los tribunales locales. Salvo excepciones, las leyes de inversiones no hacen referencia a la posibilidad de arbitraje internacional, o cuando lo hacen, lo dejan sujeto a las disposiciones de los acuerdos internacionales respectivos.

### **III.1.2 Acuerdos internacionales sobre inversiones**

---

<sup>29</sup> En algunos países, hay principios básicos en materia de protección de inversiones que tienen rango constitucional (por ejemplo, la no discriminación entre inversiones nacionales y extranjeras, en Perú).

A principios de 2013 se habían concluido casi 3.200 acuerdos internacionales sobre inversiones, de los cuales un 90% corresponde a acuerdos bilaterales de inversiones (ABI's), mientras que el 10% restante corresponde en su mayoría a tratados de libre comercio con disposiciones sobre inversiones<sup>30</sup>. Aproximadamente dos tercios del stock global de IED se encuentra protegido por estos acuerdos, que a su vez cubren un quinto de las relaciones bilaterales de inversiones<sup>31</sup>. Las principales disposiciones de los ABI's pueden agruparse en dos categorías: i) las relacionadas con la liberalización de los regímenes de inversiones, respecto de inversores e inversiones extranjeros; y ii) las vinculadas con la protección de inversores e inversiones extranjeros.

En el primer grupo se incluyen los compromisos en materia de: Trato Nacional (TN); Trato de Nación Más Favorecida (NMF); y Trato Justo y Equitativo. En la gran mayoría de los ABI's se establece que las inversiones de los inversores de la otra Parte deben ser admitidas de acuerdo con las leyes y reglamentos de la parte receptora, esto es, se admite el derecho del país receptor de regular la entrada. Por su parte, en los acuerdos que siguen el modelo de los capítulos de inversiones de los tratados de libre comercio de EUA, los compromisos de TN y NMF aplican también a la entrada y establecimiento de las inversiones de los inversores de la otra Parte. Sin embargo, estos acuerdos introducen también la posibilidad de establecer reservas respecto de estos compromisos, a través de listas negativas. Por un lado, se amplía el ámbito de aplicación de los compromisos, y por otro, se admiten más excepciones. Asimismo, estos últimos acuerdos introducen también limitaciones a la utilización de requisitos de desempeño y esta restricción es de carácter general ya que aplica a inversores e inversiones de cualquier origen y no solo de las Partes del acuerdo<sup>32</sup>. Esto tiene implicaciones de política en materia de promoción de inversiones ya que limita las posibilidades de exigir contrapartidas orientadas a optimizar el impacto de las inversiones y su contribución a objetivos de desarrollo.

Las limitaciones a la utilización de requisitos de desempeño se aplican en dos tipos de situaciones. Por un lado, hay requisitos que están prohibidos en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, operación, venta u otra forma de disposición de la inversión. Esta prohibición alcanza habitualmente a requisitos tales como:

- exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios;
- alcanzar un determinado nivel o porcentaje de contenido nacional;
- adquirir, utilizar u otorgar preferencias a bienes de producción nacional;
- relacionar el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con los ingresos de divisas asociados a la inversión;

---

<sup>30</sup> La mayoría se negoció y concluyó con posterioridad a 1990. Se ha registrado una fuerte declinación en el número de nuevos acuerdos concluidos a partir de 2010, con un nivel mínimo anual de 30 acuerdos en 2012 ([UNCTAD, 2013](#)). En el caso de los tratados de libre comercio, las disposiciones sobre inversiones abarcan desde contenidos equivalentes a los de los ABI's hasta simples compromisos de negociación futura.

<sup>31</sup> [UNCTAD \(2012\)](#).

<sup>32</sup> El otro compromiso adicional que introducen típicamente este tipo de acuerdos es el de no exigir la designación de individuos de una nacionalidad particular para ocupar puestos de alta dirección en una empresa que es una inversión cubierta por el acuerdo, aunque sí se puede exigir que la mayoría de los miembros de un directorio sea de una nacionalidad en particular o sea residente, siempre que no se menoscabe significativamente la capacidad del inversionista para ejercer control de su inversión.

- restringir las ventas en el mercado doméstico de los bienes o servicios resultantes de la inversión, relacionando dichas ventas al volumen o valor de las exportaciones o a las ganancias de divisas;
- transferir tecnología, procesos de producción u otro conocimiento de su propiedad;
- constituir *joint ventures* con empresas locales o una determinada participación doméstica en el capital accionario.

Por otro lado, hay requisitos de desempeño que están prohibidos como condición para recibir o continuar recibiendo una ventaja (apoyos públicos) en relación con una inversión, incluyendo:

- alcanzar un determinado nivel o porcentaje de contenido nacional;
- adquirir, utilizar u otorgar preferencias a bienes de producción nacional;
- relacionar el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con los ingresos de divisas asociados a dicha inversión;
- restringir las ventas en el mercado doméstico de los bienes o servicios resultantes de la inversión, relacionando dichas ventas al volumen o valor de las exportaciones o a las ganancias de divisas.

A su vez, se suele explicitar que lo establecido en el punto anterior no constituye impedimento para que un gobierno condicione la recepción de una ventaja o la continuación de la misma al cumplimiento de un requisito que exija ubicar la producción, suministrar servicios, capacitar o emplear trabajadores, construir o ampliar instalaciones particulares, o realizar actividades de I+D, en su territorio.

En cuanto a la protección de inversores e inversiones extranjeros, las disposiciones respectivas consideran fundamentalmente tres aspectos:

- (i) Las expropiaciones, nacionalizaciones o medidas similares sólo pueden realizarse por razones de interés público, bajo el debido proceso legal, de forma no discriminatoria y contra el pago de indemnización adecuada y efectiva.
- (ii) Todos los fondos relacionados con la inversión de un inversor de la otra Parte deben poder transferirse libremente.
- (iii) Los mecanismos de solución de controversias incluyen la modalidad inversor-Estado, con la posibilidad de someter la controversia a arbitraje internacional.

En el Anexo I se consideran en detalle los contenidos relativos a los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado. El alcance de estos mecanismos no está determinado exclusivamente por las disposiciones específicas sobre esta materia. En efecto, deben tenerse en cuenta las previsiones respecto de la aplicación de otras normas, en particular, la inclusión o no de una “cláusula paraguas”. Cláusulas de este tipo han sido incorporadas para proporcionar protección adicional a los inversores, extendiendo la cobertura del ABI a los contratos entre el Estado y un inversor de la otra Parte. En una de sus formulaciones habituales, esta disposición establece que *cada Parte contratante cumplirá cualquier compromiso que pueda haber contraído con relación a las inversiones de nacionales o sociedades de la otra Parte*. Por tanto, cualquier obligación contenida en un contrato entre el Estado y un inversor de la otra

Parte se convierte en una obligación de dicho Estado bajo el ABI respectivo, y en consecuencia, puede ser objeto de sus procedimientos de solución de controversias<sup>33</sup>. Esta situación demanda cuidados especiales, en particular, en PED en los que diversos organismos estatales pueden contraer obligaciones en relación con inversores extranjeros, sin tener cabal conocimiento de los compromisos en los ABI's.

La concreción de ABI's implica costos para los PED en términos de pérdida de autonomía de política en las materias comprometidas, restringiendo las opciones de reforma del sistema de inversión, y costos adicionales en caso de violaciones *ex post* de obligaciones del acuerdo, especialmente, cuando se alcanza la instancia de arbitraje internacional. Por otra parte, los ABI's afectan los flujos de IED hacia los PED de forma principalmente indirecta, al operar como un complemento, y eventualmente como un sustituto, de los componentes del clima de inversiones relacionados con la calidad institucional y la seguridad jurídica (no afectan los determinantes económicos clave de la IED). El impacto efectivo de los ABI's sobre los flujos de IED ha sido estimado en diversos estudios econométricos, que enfrentan dificultades similares a las ya señaladas en la evaluación del impacto de los impuestos, como la complejidad de implementar econométricamente todos los determinantes relevantes de la IED. Los resultados de los estudios empíricos iniciales son mixtos, con algunos casos en los que el impacto es débil o nulo. A su vez, rechazan la noción de que los acuerdos puedan operar como sustitutos de una institucionalidad sólida, por lo que son los países con instituciones domésticas razonablemente fuertes los que tienen mayores probabilidades de beneficiarse con la conclusión de un acuerdo de este tipo<sup>34</sup>. Sin embargo, estudios más recientes, con mayor número de países y metodologías mejoradas, muestran resultados consistentes en favor del impacto de los ABI's<sup>35</sup>:

- Existe una relación positiva y robusta entre la firma de ABI's y la atracción de IED por parte de los PED. El efecto no se limita a los inversores de la contraparte sino que pueden existir efectos derrame a partir de la señal a inversores de cualquier origen respecto de la predisposición de un gobierno a proteger las inversiones.

---

<sup>33</sup> Aproximadamente el 40% de los acuerdos internacionales sobre inversiones contiene alguna versión de este tipo de cláusula. El verdadero alcance de la cláusula paraguas ha sido objeto de debate. Yannaca-Small (2006) aborda la cuestión y concluye que los tribunales arbitrales, en la mayoría de los casos en que enfrentan una cláusula paraguas amplia e inclusiva, parecen estar adoptando una interpretación consistente en cuanto a que cubre todas las obligaciones del Estado, incluyendo las contractuales.

<sup>34</sup> La diversidad de resultados se explica en parte por diferentes metodologías, datos y muestras de países de residencia y receptores. Halwiler-Driemair (2003) encuentra que el efecto de los ABI's sobre la IED no es significativo y concluye que son complementos de la buena calidad institucional más que sustitutos. Tobin y Rose-Ackerman (2003) concluyen que los ABI's no parecen estimular la IED excepto a bajos niveles de riesgo político y rechazan que estos acuerdos son un sustituto de un buen clima de inversiones.

<sup>35</sup> Neumayer y Spess (2005) emplean datos de panel para una muestra más amplia (señalan que uno de los problemas de los estudios previos es que están basados en muestras restrictivas o regresiones de corte transversal) y encuentran evidencia robusta de que un mayor número de ABI's incrementa la IED hacia un PED. También encuentran evidencia limitada de que los ABI's pueden funcionar como sustitutos de una buena calidad institucional doméstica, pero no es un resultado robusto con diferentes especificaciones. Busse, Königer y Nunnenkamp (2008) argumentan que los estudios previos están distorsionados por sesgos de selección de muestra y variables omitidas y endogeneidad potencial de los ABI's. Encuentran evidencia de que los ABI's promueven los flujos de IED hacia los PED (resultado robusto en varios modelos) y que los ABI's pueden operar como sustitutos de medidas unilaterales de liberalización respecto de la IED. Tobin y Rose-Ackerman (2006) encuentran evidencia robusta respecto de tres cuestiones: i) el número de ABI's concluidos por un país tiene efectos positivos sobre la IED; ii) el número total de ABI's en el mundo en desarrollo tiene efectos positivos sobre la IED en países individuales; iii) el impacto marginal de la entrada en vigencia de un nuevo ABI es decreciente con el número mundial de ABI's. Argumentan que diferentes países de residencia de los inversores tienen diferente importancia relativa, por lo que la intensidad de la señal varía según la relevancia de la contraparte. Salacuse y Sullivan (2005) encuentran evidencia robusta de que los ABI's de EUA tienen una relación positiva y significativa con los flujos globales de IED del país receptor, mientras que el impacto de los ABI's de otros países de la OECD es menor.

- Esta señal es mayor cuando se concretan acuerdos con grandes países desarrollados, en particular, EUA.
- El impacto de un ABI adicional es decreciente con el número total de acuerdos concluidos por los países que compiten por una IED limitada.
- Los ABI's pueden actuar como sustitutos de mejoras en algunos aspectos del clima de inversiones, aunque la evidencia respecto de este punto es menos contundente.

Más allá de los análisis econométricos y sus limitaciones, la incidencia de los ABI's en la atracción de inversiones ha sido confirmada por encuestas a inversores que respaldan ampliamente que estos acuerdos suelen ser relevantes en las decisiones de localización de las empresas multinacionales<sup>36</sup>. Esto es consistente con una realidad que muestra una utilización cada vez más intensa de los acuerdos por parte de estas empresas, según lo refleja el número creciente de casos de arbitraje internacional al amparo de los mismos. A su vez, cabe esperar que el efecto de estos acuerdos sea decreciente con el tamaño del inversor, ya que los inversores de gran tamaño suelen tener la posibilidad de obtener una protección satisfactoria en contratos directos con los gobiernos de los países receptores.

Los contenidos de los ABI's y sus procedimientos de solución de controversias son objeto de diversas críticas, en particular, desde la perspectiva de los PED. Estos acuerdos suponen un fuerte desequilibrio entre derechos y obligaciones, en favor de los inversores y en detrimento de los Estados receptores y sus políticas de desarrollo. Si bien los compromisos son de naturaleza recíproca, en la medida que los flujos de IED son casi en un solo sentido, se genera una notoria asimetría. Se ha señalado que, en los últimos años, los acuerdos están incluyendo crecientemente disposiciones orientadas al desarrollo sustentable y otras que procuran preservar el espacio para políticas públicas o minimizar la exposición a litigios<sup>37</sup>. De todos modos, no está claro que se trate de disposiciones efectivas, que se vayan a profundizar o que vayan a estar disponibles para todos los PED.

### III.1.3 Contratos de inversión de estabilidad jurídica

La preocupación de los inversores por la estabilidad de la legislación aplicable no se limita a países con climas de inversiones débiles, aunque es más intensa en esos casos. Los gobiernos, en el ejercicio de su autoridad reguladora, pueden introducir modificaciones en la legislación con alcance general, que no resultaban predecibles al momento de la decisión de inversión y que pueden alterar sustantivamente las condiciones en las que la misma se desarrolla. Se explicitan así las tensiones entre,

<sup>36</sup> Una encuesta (2007) a más de 600 empresas multinacionales mostró que casi un 25% de las encuestadas asignaba gran influencia a la existencia de un acuerdo internacional sobre inversiones en la decisión de en cuál mercado invertir, mientras que un 48% le asignaba una influencia limitada y sólo un 23% le asignaba nula influencia ([UNCTAD, 2009](#)).

<sup>37</sup> [UNCTAD \(2012\)](#) identifica aspectos relacionados con el desarrollo sustentable: i) referencias a la protección de la seguridad o la salud, derechos laborales, medio ambiente o desarrollo sustentable, en el preámbulo; ii) excepciones generales para la protección de la salud, la vida humana, animal y vegetal, o la conservación de recursos naturales no renovables; iii) el compromiso de que las Partes no pueden flexibilizar estándares de seguridad, salud, laborales o de medio ambiente, con el objeto de atraer inversiones. También se identifican disposiciones orientadas a preservar espacio regulatorio y reducir posibilidades de litigios: i) ámbito de aplicación más restringido (definición de inversión); ii) clarificación de obligaciones a través de cláusulas más detalladas (por ejemplo, respecto de expropiación indirecta o trato justo y equitativo); iii) excepciones a la libre transferencia o espacio para medidas prudenciales; iv) regulación del acceso a la solución de controversias inversor-Estado (limitar disposiciones alcanzadas; excluir ciertas áreas de política; restringir período para presentación de reclamos).

por un lado, la protección de las inversiones y la reputación de estabilidad del país receptor, y por otro, la necesaria preservación de la capacidad reguladora del gobierno para implementar los objetivos de política y adaptarse a circunstancias cambiantes.

Esta problemática comenzó a ser atendida hace varias décadas en América Latina a través de la incorporación de cláusulas de estabilización en los contratos entre inversores y Estados, fundamentalmente, en las industrias extractivas. Estas cláusulas tienen por objeto mantener, durante la vigencia del contrato, la totalidad o parte de la normativa existente al momento del perfeccionamiento del mismo. Una posterior variante de las cláusulas de estabilización consiste en que las modificaciones a la normativa alcanzada apliquen a la inversión pero que sus efectos negativos sobre el inversor sean compensados, incluyendo la posibilidad de ajustar el contrato a estos efectos. Más recientemente, la utilización de este tipo de instrumentos se ha generalizado en términos de sectores de actividad, adoptando la forma de contratos de estabilidad jurídica<sup>38</sup>. Se trata de instrumentos para la promoción de inversiones, en particular, en proyectos de largo plazo. Varios países de la región han adoptado normativa a este respecto: Chile, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Panamá y Venezuela.

Los contratos de estabilidad suelen ser mecanismos establecidos por ley y presentan variantes en aspectos esenciales: beneficiarios; duración; alcance de la estabilización; requisitos/contrapartidas; y solución de controversias. En algunos países, el instrumento se ha aplicado únicamente a inversores extranjeros, mientras que en otros se ha aplicado indistintamente a inversores nacionales y extranjeros. Asimismo, suele aplicarse en todos los sectores de actividad en que se admite la inversión privada. La duración más frecuente del contrato es de 10 años y hay situaciones en que varía según sector de actividad.

La estabilización alcanza típicamente a la normativa tributaria, por ejemplo, garantizando las tasas del impuesto a la renta corporativa y otros impuestos durante un cierto período. En algunos casos se otorga al inversor el derecho de beneficiarse de modificaciones futuras que hagan el régimen tributario más favorable para su inversión (esto puede aplicar también en otras materias)<sup>39</sup>. En varios países la estabilización va bastante más allá de los impuestos e incluye cuestiones tales como:

- Libre acceso a las divisas al tipo de cambio más favorable, garantía de disponibilidad de divisas y libre transferencia de utilidades al exterior.
- Regulaciones laborales.
- Promoción de exportaciones (devolución de tributos) y normativa aduanera.
- Trato Nacional.

Se observan varios formatos para la definición de la regulación que puede ser estabilizada:

---

<sup>38</sup> Una alternativa a los contratos han sido las leyes de estabilización que garantizan la estabilidad de determinada legislación a inversiones que cumplen con prerrequisitos establecidos, sin requerir la firma de un contrato (es el caso de Panamá, ley N° 54 de 1998)

<sup>39</sup> Esto puede estar limitado, como en el caso de Perú, donde el inversor puede pasar al régimen legal general cuando le sea más ventajoso, pero por una única vez.

- Un enfoque de lista negativa en que la ley habilita al gobierno a acordar la estabilidad de cualquier regulación que no esté expresamente excluida por la ley<sup>40</sup>.
- Un enfoque de lista positiva que anticipa los asuntos que pueden ser alcanzados, restringiendo las posibilidades de negociación entre inversores y Estados<sup>41</sup>.
- Un enfoque que requiere que el inversor identifique por anticipado las regulaciones cuya estabilidad es determinante en sus inversiones (puede combinarse con cualquiera de los enfoques anteriores)<sup>42</sup>.

Con frecuencia se exige un monto mínimo de inversión a efectos de que el proyecto sea elegible para beneficiarse de la estabilización. En algunos países la exigencia se limita al sector primario y en otros alcanza a todos los sectores, existiendo la variante de montos diferenciales según sector. El contrato de estabilización puede ser oneroso, requiriéndose que el inversor pague una prima anual o similar durante su vigencia<sup>43</sup>. En general, los países de la región no han empleado estratégicamente el instrumento, en el sentido de imponer a los inversores requisitos en relación con la creación de empleo, el desarrollo de proveedores, la capacitación de recursos humanos, etc.<sup>44</sup>.

En cuanto a la solución de controversias en relación con el contrato, hay legislaciones que la mantienen dentro de los procedimientos jurisdiccionales domésticos mientras que otras admiten el arbitraje internacional en materia de inversiones, en cuyo caso, el contrato proporcionaría estándares de protección similares a los de los ABI's<sup>45</sup>. Más allá de los contenidos específicos de la legislación sobre estabilidad jurídica, el inversor puede tener la posibilidad de recurrir a tribunales internacionales, si él y/o su inversión pueden ampararse en algún ABI que contenga una cláusula paraguas (los procedimientos de solución de controversias inversor-Estado del ABI aplican al contrato de estabilidad).

La legislación que establece el régimen de contratos de estabilidad puede otorgar al gobierno respectivo distintos márgenes de flexibilidad. Estos márgenes otorgan al inversor más posibilidades de ejercer su eventual poder de negociación (grandes inversores/proyectos estratégicos), y constituyen una fuente de posibles litigios. Adicionalmente, la normativa sobre contratos de estabilización ha recibido diversas críticas: i) otorga beneficios excesivos a los inversores, en particular, cuando se les permite la adopción de regulación más favorable que se establezca en el futuro, y al

<sup>40</sup> Por ejemplo, en el régimen de Colombia (ley N° 963, 2005) no se puede conceder estabilidad a: i) normas relacionadas con seguridad social; ii) la obligación de declarar y pagar impuestos que el gobierno decreta en circunstancias excepcionales (situaciones de emergencia); iii) impuestos indirectos; iv) regulación prudencial del sector financiero; v) el régimen tarifario de servicios públicos; vi) inversiones extranjeras de portafolio; vii) actos de carácter general del Banco Central; viii) normas declaradas inconstitucionales o ilegales por tribunales colombianos durante la vigencia del contrato.

<sup>41</sup> Por ejemplo, en el régimen de Venezuela (decreto ley N° 356, 1999) se puede garantizar estabilidad a uno o más de los siguientes aspectos: i) régimen de impuestos nacionales; ii) régimen de promoción de exportaciones; iii) uno o más de los beneficios específicos e incentivos mencionados expresamente en la ley de promoción y protección.

<sup>42</sup> Por ejemplo, en el régimen de Colombia se garantiza al inversor que firme el contrato el derecho de continuar aplicando durante su vigencia aquellas reglas específicamente incluidas en el contrato, ante cualquier modificación adversa en las mismas.

<sup>43</sup> Colombia.

<sup>44</sup> La excepción viene dada por el régimen de Venezuela en el que se exige que el proyecto cumpla con al menos una de tres categorías de exigencias, las que se relacionan con la creación de nuevos empleos, el desarrollo y la competitividad de firmas venezolanas involucradas; y la capacitación de personal y desarrollo de actividades de I+D que resulten en innovaciones para los procesos de las firmas receptoras

<sup>45</sup> Maniruzzaman (2007) afirma que la concreción de un contrato de estabilidad con el Estado no es suficiente para asegurar la protección del inversor extranjero sino que se requiere que las controversias puedan resolverse en un tribunal arbitral internacional a través de la aplicación de la ley internacional.

mismo tiempo, no se establecen obligaciones relevantes para los inversores; ii) no restringe el poder regulador del Estado pero sí puede restringir los efectos de las modificaciones en las regulaciones durante varios años, dependiendo de cuán extendida esté su utilización, y limitar así reformas estructurales futuras. Por otro lado, los contratos entre un inversor y el Estado son habituales en proyectos de gran porte aun cuando no esté específicamente regulado el instrumento y no existan exigencias de registro o autorización de inversiones, o el sector de actividad no lo requiera<sup>46</sup>. Típicamente, los inversores aspiran a introducir en esos contratos disposiciones relativas a la estabilización de al menos algunos aspectos que les son relevantes, especialmente, del régimen tributario. Entonces, un régimen de contratos de estabilización bien diseñado podría otorgar mayor transparencia y legitimidad a la concesión de este tipo de beneficios a los inversores, al tiempo que permitiría un mejor posicionamiento del Estado en el proceso de negociación con el inversor. Un marco legal de contratos inversor-Estado sería preferible a una celebración casuística, en tanto la legislación puede determinar lo que está disponible para el inversor, poniendo un límite a las concesiones, tanto en la estabilidad de las reglas como en el otorgamiento de incentivos extraordinarios.

### III.1.4 Acuerdos internacionales sobre tributación

Previamente se consideraron varios estudios que concluyen que la carga tributaria importa en las decisiones de localización de inversiones. Esto sugiere que deben estudiarse los efectos de los acuerdos tributarios bilaterales (ATB's) sobre la atracción de inversiones. Los objetivos habituales de estos acuerdos incluyen: i) estandarizar definiciones y jurisdicciones; ii) afectar la imposición a las empresas multinacionales a través de reglas para eliminar la doble imposición y la disminución de las tasas máximas de retención a los pagos de dividendos, intereses y royalties; iii) promover el intercambio de información tributaria orientado a mejorar la observancia de la normativa; y iv) evitar el *treaty shopping*. La percepción de estos acuerdos como promotores de la IED se apoya en que la eliminación de distorsiones tributarias a las inversiones y la mayor certeza de la situación tributaria en el país receptor, deberían hacer que un país sea relativamente más atractivo. Sin embargo, estos acuerdos también aumentan las barreras a cierto tipo de inversiones en su intento de limitar la planificación tributaria y otras estrategias de elusión o evasión, o de prevenir la doble imposición. Se suele afirmar que los ATB's más recientes tienen por objetivo reducir la evasión y los costos de administración, y limitar el *treaty shopping*, más que promover las inversiones. De todos modos, esto debe ser considerado en un marco de oportunidades crecientes para la evasión.

En el estudio de los efectos de los ATB's sobre la localización de inversiones en PED hay que tener en cuenta si los acuerdos incluyen la posibilidad de *tax sparing*. Esta disposición permite al inversor obtener un crédito en su país de residencia por los impuestos exonerados en el exterior bajo un régimen de incentivos (imposición reducida o no imposición)<sup>47</sup>. En ausencia de *tax sparing*, el país receptor -típicamente, un PED- transferiría recaudación al país de residencia -en general, un PD-

---

<sup>46</sup> En algunos sectores de actividad, como los que involucran explotación del subsuelo, la existencia de tales contratos suele ser requisito para operar.

<sup>47</sup> El país de residencia reconoce un crédito por impuestos en el extranjero igual o superior que el impuesto que hubiera sido exigible en el receptor en ausencia de incentivos.

erosionando el sistema de incentivos tributarios para la promoción de inversiones y haciendo inútil el sacrificio fiscal<sup>48</sup>. La plena comprensión de este punto requiere considerar el *tax sparing* en relación con los dos grandes tipos de sistemas tributarios:

- En los países con un sistema de renta mundial con créditos por los impuestos pagados en el extranjero, suele imponerse un límite máximo a estos créditos dado por la carga tributaria doméstica correspondiente a la renta en el extranjero<sup>49</sup>. El inversor queda en una situación de exceso de crédito cuando los pagos de impuestos en el exterior exceden dicho límite, y este exceso de crédito suele poder utilizarse para cancelar obligaciones tributarias en el país de residencia en años subsiguientes. En general, los impuestos que deben pagarse en el país de residencia resultantes de rentas en el exterior pueden diferirse hasta que la utilidad es repatriada bajo la forma de dividendos, siempre que se trate de rentas activas de subsidiarias del exterior (si se trata de una sucursal, tales rentas activas están sujetas al impuesto a la renta corporativa aun cuando no sean repatriadas). Por su parte, los pagos de intereses y royalties (rentas pasivas) desde el exterior se incluyen en la renta imponible de las firmas residentes. Estos países, en caso de introducir *tax sparing* en los ATB, lo hacen respecto de las reducciones de impuestos a la renta corporativa y de retenciones a los pagos de dividendos, intereses y royalties.
- En los países con un sistema de renta territorial, las rentas generadas en el exterior no están sujetas a impuestos en el país de residencia, incluso si los dividendos son distribuidos a la matriz. Por el contrario, intereses y royalties no se benefician del tratamiento de exención y se pueden solicitar créditos por impuestos pagados en el extranjero por las retenciones respectivas. Entonces, estos países suelen proveer *tax sparing* respecto de incentivos sobre las retenciones a las rentas pasivas.

Es posible identificar algunos efectos negativos del *tax sparing*, incluyendo que promueve la repatriación de utilidades en lugar de su reinversión, cuando el país de residencia tiene un sistema de renta mundial. Esto es, en ausencia de *tax sparing*, el inversor se beneficia del incentivo en el país receptor en tanto la renta no sea repatriada. Asimismo, la disposición puede estimular la planificación tributaria y la utilización de otros mecanismos para la elusión y evasión.

Todos los países de la OECD salvo EUA han negociado acuerdos tributarios con *tax sparing*. Sin embargo, en los últimos años los PD han adoptado una posición más restrictiva, consistente con los objetivos prioritarios que persiguen con estos acuerdos<sup>50</sup>. De todos modos, la relevancia práctica de la transferencia de recaudación en ausencia de *tax sparing* está limitada por al menos cuatro razones: i) varios países exportadores de capital tienen un sistema tributario de renta territorial; ii) las empresas multinacionales pueden estar en una situación de exceso de crédito que les permite beneficiarse de incentivos o bajos impuestos; iii) el valor presente de los impuestos que se exoneran en el receptor es superior al de los impuestos que se pagan en el

---

<sup>48</sup> Las disposiciones para evitar la doble imposición no evitan la transferencia: la renta es gravada solo una vez, generalmente, a la tasa del país de residencia, con un crédito por impuestos pagados en el receptor.

<sup>49</sup> Los países desarrollados con este sistema son relativamente pocos (EUA, Japón, Reino Unido, Italia y Grecia) pero incluyen a algunos de los principales exportadores de capital.

<sup>50</sup> La OECD recomienda considerar la inclusión de *tax sparing* con alcance limitado y únicamente cuando el nivel económico de la contraparte es muy inferior (OECD, 1998).

país de residencia, diferidos hasta la repatriación de utilidades; y iv) las inversiones financiadas con reinversión de utilidades son afectadas únicamente por los impuestos del país receptor.

Hay diversos estudios econométricos sobre los efectos de los ATB's sobre la IED y varios de ellos controlan por *tax sparing*. En general, los resultados confirman la existencia de un efecto positivo por la inclusión de *tax sparing*<sup>51</sup>, lo que a su vez implica que los incentivos tributarios son determinantes significativos de la localización de IED. Pero también existen resultados ambiguos respecto de los efectos de los ATB's, lo que puede ser reflejo de la diversidad objetivos perseguidos por estos acuerdos, que tienen impactos de signo contrario sobre la atracción de inversiones<sup>52</sup>. Los acuerdos también tienen costos, por ejemplo, los asociados a la adaptación de la legislación doméstica y a la potencial pérdida de recaudación, en la medida que los ATB's suelen favorecer la imposición basada en la residencia en lugar de la fuente - según el modelo de acuerdo de la OECD- y los PED son importadores netos de capitales. Este efecto sobre la recaudación podría compensarse en caso de que los ATB's efectivamente atraigan IED.

### **III.2 Incentivos a las inversiones**<sup>53</sup>

En la sección II se concluyó que existe abundante evidencia empírica -econométrica y anecdótica- en favor de que la política tributaria es un determinante significativo de las decisiones de localización de inversiones y que adquiere particular relevancia cuando las localizaciones alternativas exhiben similar calidad en los fundamentos (mercado, factores de producción, activos estratégicos). Estos estudios informan también respecto del impacto de los incentivos tributarios en la atracción de inversiones. Existe consenso en cuanto al efecto positivo y de intensidad creciente de los incentivos sobre la inversión. Esto último podría ser el resultado de cambios en el contexto: i) reducción de las barreras a los movimientos internacionales de capitales; ii) mayor integración de mercados que reduce la importancia del mercado propio como determinante de localización; y iii) limitación a la utilización de instrumentos tradicionales para la promoción de la competitividad (política comercial, tipo de cambio). Hace ya más de 50 años se argumentaba que los incentivos fiscales pueden hacer la diferencia entre

---

<sup>51</sup> Azémur, Desbordes y Mucchielli (2007) consideran la IED de firmas japonesas (sistema de renta mundial) y argumentan que el *tax sparing* incrementa el atractivo de los PED, al verificarse un impacto positivo en los flujos de IED. Azémur y Delios (2008a) consideran la IED japonesa, controlan por *tax sparing* y encuentran que el coeficiente de los impuestos no es significativo para los países que no tienen *tax sparing*. Azémur y Delios (2008b) realizan un análisis comparativo de los determinantes de la localización de inversiones de multinacionales japonesas (sistema de renta mundial) y francesas (sistema de renta territorial), y encuentran que la inclusión de *tax sparing* no influye en las multinacionales francesas pero sí en las japonesas. Hines (2000) también había encontrado que el *tax sparing* era efectivo a partir de la comparación de IED de EUA y Japón.

<sup>52</sup> Davies (2003) estudia el impacto de las renegociaciones de los ATB y no encuentra efectos positivos sobre la IED (la muestra considera sólo IED de EUA, que prioriza la reducción de la evasión y el intercambio de información). Blonigen y Davies (2000 y 2002) tampoco encuentran efectos positivos sobre la IED, nuevamente, con una muestra muy limitada. Neumayer (2007) encuentra que los PED con mayor acumulación de ATB's tienen mayores stocks y flujos de IED. Asimismo, al separar la muestra según los PED sean de ingreso bajo o medio, sólo obtiene efectos positivos para estos últimos. Barthel, Busse y Neumayer (2010) argumentan que los estudios con muestras amplias y representativas concluyen que los ATB's tienen un impacto positivo significativo sobre la IED.

<sup>53</sup> Una definición habitual de incentivos a las inversiones establece que son cualquier ventaja cuantificable otorgada a empresas específicas o categorías de empresas, por un gobierno o bajo su supervisión, con el objetivo de estimular que se comporten de una determinada manera. En este marco, los incentivos tributarios se pueden definir como incentivos que reducen la carga tributaria de las empresas para inducir las a invertir en proyectos particulares o sectores (excepciones al régimen tributario general); UNCTAD, 2000.

jurisdicciones competitivas, donde las condiciones básicas y relevantes son más o menos equivalentes<sup>54</sup>.

Los estudios empíricos también han mostrado que la incidencia de los incentivos en las decisiones de inversión difiere según las características de la firma y de la propia inversión<sup>55</sup>. El impacto tiende a ser mayor para firmas orientadas a la exportación que para aquellas que buscan mercados o ventajas de localización. Esto es, en general, la incidencia de los incentivos aumenta cuando las firmas operan en mercados altamente competitivos con márgenes reducidos, en los que resulta crítico reducir costos. A su vez, la incidencia también varía si se trata de un nuevo emprendimiento o de una firma existente en expansión, si es una inversión de corto o largo plazo, si es un inversor pequeño o de mayor tamaño, o si se van a producir manufacturas o servicios.

El análisis de los apoyos públicos a las inversiones se va a centrar en los incentivos tributarios, por ser estos el tipo de apoyo de más amplia utilización en PED de pequeño tamaño económico. El impacto presupuestal inmediato de la renuncia fiscal diferida es menor que los egresos directos implícitos en los subsidios directos e incentivos financieros. El debate respecto de la utilización o no de incentivos a las inversiones es intenso y permite identificar argumentos en contra y a favor, que tienen implícitas sugerencias para el mejor diseño e implementación de los instrumentos. Si bien el foco está puesto en los incentivos tributarios, varios de los argumentos son aplicables a los incentivos en general.

#### Argumentos en contra:

- La competencia internacional por atraer inversiones a través de incentivos configura una situación de dilema del prisionero que puede dar lugar a una *race to the bottom*.
- Los incentivos compiten por recursos públicos que se podrían aplicar a la mejora de los componentes del clima de inversiones como el capital humano y la infraestructura. Se deben tratar directamente los problemas que hacen menos atractivos a los PED en lugar de intentar compensar desventajas con incentivos.
- Los costos fiscales de los incentivos pueden ser significativos y difíciles de estimar. En casos extremos, las pérdidas de recaudación pueden llevar a mayores tasas impositivas, incrementando la carga tributaria sobre la base de inversiones existente y profundizando la discriminación y las distorsiones en la asignación de recursos. Estos costos fiscales pueden ser el resultado de: i) la existencia de redundancia en el sentido de que el incentivo se otorga a inversiones que se hubieran concretado aún en ausencia del apoyo<sup>56</sup>; ii) los costos de administración y observancia; y iii) el estímulo a comportamientos ilegales y planificación tributaria, que puede requerir de normativa anti-evasión más estricta.
- Existe un *trade off* entre la menor pérdida de recaudación y la mayor discriminación. Una focalización más precisa del incentivo puede minimizar la pérdida de recaudación pero con una mayor distorsión sobre la asignación de recursos.

---

<sup>54</sup> Referencia a Forsyth (1972) en Morisett y Pirnia (1999).

<sup>55</sup> UNCTAD (2000), Morisett y Pirnia (1999).

<sup>56</sup> La redundancia suele ser más probable en inversiones orientadas al mercado doméstico y las basadas en recursos naturales distintivos de un país. Lo contrario ocurre con firmas orientadas a las exportaciones.

- Los incentivos generan también mayores costos para las firmas en relación con el cumplimiento de requisitos para calificar, auditorías, etc.
- Los incentivos estimulan los lobbies y los comportamientos buscadores de rentas, pudiendo llegar a crear una comunidad de negocios que depende de ellos, por lo que eliminarlos puede suponer costos políticos importantes. Los incentivos, incluso los focalizados, tienden a expandirse a otras actividades a lo largo del tiempo y son difíciles de eliminar aun cuando han desaparecido las motivaciones originales.
- La mayor focalización implica también mayores costos de implementación y control. Es necesario determinar con precisión qué inversiones cumplen con los criterios específicos establecidos, lo que a su vez puede reducir la certeza para los inversores. Existe un mayor potencial de comportamientos ilícitos, lo que requiere de mayores recursos para evitar la elusión y evasión.
- Los incentivos discrecionales tienden a incrementar los costos de lobby, las demoras, la corrupción y la incertidumbre, desestimulando a los buenos inversores.
- Los incentivos tributarios pueden erosionar el control del presupuesto al estar bajo menor escrutinio que otro tipo de apoyos ya que no involucran egresos de fondos.
- Los incentivos tributarios pueden no beneficiar al inversor y resultar en una simple transferencia de recaudación al Estado del país de residencia cuando este país tiene un sistema tributario que grava la renta mundial.
- Es poco probable que las autoridades estén en condiciones de identificar las externalidades positivas de las inversiones y determinar los niveles exactos de incentivos para atraer a los inversores, en particular, en PED.

#### Argumentos a favor:

- Los incentivos que distorsionan comportamientos pueden ser eficientes si las inversiones no ocurren debido a ineficiencias de los mercados, tales como, asimetrías de información, mercados de capitales incompletos o la inversión tiene externalidades positivas o derrames, y en consecuencia, está por debajo de lo socialmente óptimo. Así, las externalidades proveen un racional para introducir los diferenciales requeridos por la imposición óptima a través de incentivos focalizados: transferencias de tecnología (I+D, industrias de alto contenido tecnológico); infraestructura; inversiones ancla (fuerte efecto señalización y desarrollo de encadenamientos con la economía local); tecnología amigable con el medio ambiente; entre otros.
- El argumento de la economía pequeña y abierta establece: i) la imposición basada en la fuente sobre capital internacionalmente móvil debe ser reducida o eliminada<sup>57</sup>; y ii) el deseo de apropiarse de parte de las rentas del capital imperfectamente móvil y las preocupaciones relativas a la evasión, requieren de una tasa de impuestos uniforme a toda la renta del capital. La forma de contemplar simultáneamente ambos aspectos es a través de incentivos a la inversión de capital internacionalmente móvil. Entonces, los incentivos son una

---

<sup>57</sup> Se basa en un supuesto de movilidad de capital que implica una oferta infinitamente elástica para una economía y abierta.

respuesta racional a las presiones de la competencia internacional porque permiten, en principio, combinar un sistema competitivo para actividades móviles con tasas elevadas para los demás casos.

- En presencia de economías de escala en la producción de bienes transables, los incentivos pueden contribuir a incrementar la escala y la competitividad en mercados imperfectamente competitivos.
- La correcta focalización hace a los incentivos más poderosos en el sentido de que potencia la contribución del sistema de inversión a los objetivos de desarrollo.
- Los programas de incentivos explicitan el compromiso del gobierno con la promoción de la inversión.

Más allá de argumentos teóricos, la realidad muestra que los incentivos son ampliamente utilizados en los PED. Ante presiones políticas para incrementar las inversiones y el empleo, los incentivos son medidas visibles de acciones concretas y de relativamente rápida implementación. Asimismo, los incentivos pueden generar beneficios en el corto plazo, mientras que sus costos pueden estar distribuidos en períodos más largos y son difíciles de medir (especialmente, los incentivos tributarios que implican renunciar a recaudación futura). Para los gobiernos resulta mucho más sencillo proveer incentivos que fortalecer los componentes principales del clima de inversiones, los que pueden estar, al menos parcialmente, fuera de su control.

En la práctica, el capital internacionalmente móvil ha incrementado su movilidad pero no llega a ser perfectamente móvil debido a razones, tales como, el sesgo de mercado doméstico, los costos de relocalización y las rentas locación-específicas. La aplicación de diferenciales impositivos a través de los incentivos, según el grado de movilidad del capital, es un racional bien fundado pero de compleja implementación práctica. En general, los argumentos teóricos en favor de la utilización de incentivos a las inversiones sugieren que deben satisfacerse exigencias importantes en materia de capacidades públicas para su diseño e implementación. Los gobiernos deben identificar qué tipo de inversiones involucran mayores derrames positivos y no se concretarían en ausencia de incentivos. A falta de tales capacidades, una reducción generalizada de impuestos puede ser preferible por su simpleza, aunque sea un peor instrumento en el sentido de que alcanza a inversiones existentes y a las que se hubieran realizado en cualquier caso. Son las ventajas de la universalidad vs los costos de la focalización.

Sin embargo, no alcanza con atraer inversiones con derrames significativos ya que estos no son automáticos y las inversiones pueden tener escasa vinculación con la economía local. Se ha identificado como el determinante principal de la concreción de los derrames a la capacidad de absorción de las firmas domésticas y su motivación para involucrarse en inversión y aprendizaje -un racional para que los incentivos alcancen también a los inversores nacionales. Los programas de incentivos deben prever mecanismos para fortalecer las capacidades de las empresas locales y sus encadenamientos con la IED<sup>58</sup>. Nuevamente, se están explicitando requerimientos de

---

<sup>58</sup> Cuestiones tales como: i) programas de desarrollo de encadenamientos para que firmas locales puedan alcanzar estándares requeridos en cadenas de suministro globales; ii) exigencias de contrapartidas de empleo local y su capacitación por parte de empresas multinacionales en programas de incentivos; iii) fomento de la interacción entre empresas multinacionales y firmas locales; iv) ambiente atractivo para la transferencia de tecnología y apoyo a la

capacidades, en este caso, públicas y privadas, en relación con el diseño y aplicación de los programas de incentivos.

Existen diversos estudios que han abordado los derrames de la IED y se puede concluir que hay consenso en tres aspectos<sup>59</sup>: i) la existencia de los derrames en los países receptores, a partir de los estudios econométricos sobre el impacto global de la IED sobre la productividad de las firmas locales; ii) sus diversos canales de transmisión, aportados principalmente por los estudios de casos<sup>60</sup>; y iii) un patrón de características de las firmas extranjeras, la industria doméstica y el país receptor que influye en la incidencia de los derrames<sup>61</sup>. Sin embargo, no hay mayor consenso respecto de la magnitud de los derrames ni de la importancia relativa de los canales.

El Cuadro 2 presenta una tipología habitual de incentivos tributarios, considerando aquellos de utilización frecuente e introduciendo un análisis comparativo a partir de sus principales ventajas y desventajas, así como de posibles alternativas para su implementación. En varios casos, lo que constituye una desventaja para inversiones con ciertas características, puede ser una ventaja para otro tipo de inversiones. Se consideran fundamentalmente incentivos tributarios en relación con el impuesto a la renta corporativa, siendo los demás instrumentos relativamente excepcionales en el país objeto de estudio y/o de escasa significación económica. Se ha incluido en la tipología el caso de una tasa general de impuestos reducida, aunque estrictamente no sería un incentivo en tanto no constituye un apartamiento del régimen tributario general.

---

inversión en capacidades de firmas locales para decodificar tecnología derramada; v) apoyo a acuerdos entre empresas multinacionales e instituciones educativas..

<sup>59</sup> Blomström, Globerman y Kokko (1999); Saggi (2000); Margalioth (2003); Blomström (2002); Blomström y Kokko (2003); Farole y Winkler (2012).

<sup>60</sup> Los canales identificados incluyen: i) incremento de variedad de bienes intermedios y de equipo; ii) incremento de demanda de bienes intermedios producidos domésticamente; iii) difusión de conocimientos sobre métodos de producción, diseño y técnicas organizacionales; iv) incremento de productividad de actividades de I+D domésticas; v) transferencia de técnicas a proveedores locales y canales de distribución; vi) contratación de ex empleados de empresas multinacionales; vii) creación de mercados que no existían y aumento de competencia en los existentes (aunque también pueden crear estructuras más oligopólicas).

<sup>61</sup> Por ejemplo, los derrames se concentran en PED de ingreso medio y no hay evidencia para países menos desarrollados (Blomström y Kokko, 2003).

**Cuadro 2 – Tipología de incentivos tributarios**  
Impuesto a la renta corporativa

Instrumento	Ventajas	Desventajas	Alternativas/Comentarios
<p><u>Tasa general de impuesto a la renta corporativa reducida y sobre amplia base</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Limitadas posibilidades de planificación tributaria (menor evasión y elusión)</li> <li>▪ Simplicidad que favorece clima de inversiones</li> <li>▪ Minimiza distorsiones (el mercado determina las inversiones rentables)</li> <li>▪ Beneficioso para inversiones altamente rentables sin las desventajas de las <i>tax holidays</i></li> <li>▪ Período de beneficio más largo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mayor riesgo de pérdidas de recaudación (por las inversiones que se harían de todos modos)</li> <li>▪ Se benefician también las inversiones ya realizadas</li> <li>▪ No es posible orientar las inversiones en función de objetivos prioritarios</li> </ul>	
<p><u>Tax holidays</u></p> <p><i>Exoneración a nuevos establecimientos del impuesto a la renta corporativa durante un cierto período</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Simples de administrar para el sector público</li> <li>▪ Costos de cumplimiento relativamente bajos para el sector privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pueden atraer inversiones de fácil relocalización (<i>footloose</i>) una vez agotados los incentivos</li> <li>▪ Discriminan contra inversiones de l/p que suelen generar pérdidas en los primeros años (benefician inversiones con ganancias sustanciales en los primeros años, típicamente, comercio, servicios, ensamblado, actividades no intensivas en capital)</li> <li>▪ Discriminan contra inversiones secuenciales (sólo aplican durante el período)</li> <li>▪ Pueden incrementar la carga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La pérdida de recaudación puede limitarse otorgando al inversor un crédito tributario por un monto determinado cuando se realiza la inversión (se puede limitar también la utilización anual del crédito). Esto haría más complejo el incentivo y demandaría mayores capacidades públicas.</li> <li>▪ Es crítico cuándo comienza el período del incentivo para determinar los beneficios efectivos. Opciones: a) junto con la producción; b) en el primer ejercicio con renta neta positiva;</li> </ul>

Instrumento	Ventajas	Desventajas	Alternativas/Comentarios
		<p>tributaria para el inversor si las pérdidas incurridas durante la <i>tax holiday</i> no se pueden compensar en el período posterior</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mayores pérdidas de recaudación respecto de incentivos más focalizados</li> <li>▪ Los costos de recaudación (los beneficios para el inversor) son independientes del monto de la inversión</li> <li>▪ No es posible estimar los costos del incentivo por adelantado</li> <li>▪ No suelen contemplar límite en el monto del beneficio</li> <li>▪ Son pasibles de mala utilización para pagar menos impuestos por parte de otras firmas</li> <li>▪ Problemas de monitoreo una vez agotado el incentivo porque se suelen no exigir registros durante la <i>tax holiday</i></li> </ul>	<p>c) en el primer ejercicio en que el acumulado arroja una renta neta positiva</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Si la depreciación se difiere al período posterior a la <i>tax holiday</i>, se otorga una reducción adicional de los tributos</li> <li>▪ Si se habilita la compensación hacia adelante de pérdidas incurridas durante la <i>tax holiday</i>, el instrumento puede resultar atractivo para firmas con largos períodos de gestación</li> <li>▪ Es buena práctica requerir a los inversores mantener registros contables durante el período de <i>tax holiday</i></li> </ul>
<p><u>Deducciones de inversiones</u></p> <p><i>Deducción de la renta imponible de un porcentaje del gasto elegible en inversiones (el valor de la deducción es igual al</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existe beneficio únicamente si hay inversión de capital</li> <li>▪ La pérdida de recaudación está limitada por el monto de la inversión</li> <li>▪ Apoyan la expansión de firmas existentes (tienen renta de sus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pueden causar distorsiones en ambientes de alta inflación</li> <li>▪ Son menos favorables a la creación de empleo</li> <li>▪ Cuanto mayor el porcentaje de deducción, menores los incentivos a que las firmas controlen sus costos y mayores las</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La elección de los gastos elegibles permite direccionar incentivos a las actividades deseadas, minimizar costos y dar certezas</li> <li>▪ Puede adoptarse un enfoque incremental: porcentaje del gasto elegible de inversiones de un año</li> </ul>

<b>Instrumento</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>	<b>Alternativas/Comentarios</b>
<i>monto deducido por la tasa del impuesto)</i>	operaciones en curso) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estimulan visión de largo plazo al planificar inversiones</li> </ul>	oportunidades de evasión <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pueden discriminar contra inversiones con largos períodos de gestación según disposiciones sobre compensación de pérdidas (en particular, cuando los incentivos no pueden ser trasladados)</li> </ul>	en exceso respecto de alguna base (en general, un promedio móvil) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Es crítico el tratamiento que se da a los incentivos que no pueden ser utilizados en el año en que se genera el derecho en virtud de que la renta es insuficiente. En particular, la posibilidad de trasladarlos hacia adelante para compensar cargas tributarias futuras (o también hacia atrás dando lugar a reembolsos)</li> </ul>
<u>Créditos tributarios</u> <i>Deducción de los impuestos a pagar de un porcentaje del gasto elegible en inversiones</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ídem anterior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ídem anterior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ídem anterior</li> </ul>
<u>Depreciación acelerada</u> <i>Aplicación de una tasa más elevada que en el régimen general de depreciación (equivale a un préstamo del gobierno a una tasa de interés del 0%)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ídem anterior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ídem anterior</li> </ul>	
<u>Tasas reducidas de impuesto a la renta corporativa</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Efecto señalización del interés del gobierno</li> <li>▪ Simplicidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Introducen distorsiones</li> <li>▪ Mayor probabilidad de redundancia al alcanzar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diferencias con <i>tax holidays</i>: el impuesto no se elimina totalmente; los beneficiarios no se limitan a nuevos</li> </ul>

<b>Instrumento</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>	<b>Alternativas/Comentarios</b>
<i>Reducción de la tasa de impuesto a la renta corporativa de determinados sectores de actividad o de firmas con características específicas (o según región de instalación)</i>		inversiones ya realizadas	emprendimientos
<u><i>Deducciones o créditos para reinversión de utilidades</i></u>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mayor probabilidad de redundancia (una vez realizada la inversión inicial, las inversiones adicionales responden a la realidad del negocio)</li> </ul>	
<u><i>Deducciones de gastos elegibles</i></u> <i>Deducción más que plena de la renta imponible de gastos elegibles resultantes de ciertos tipos de comportamientos (capacitación, I+D+i)</i>			
<u><i>Tasas reducidas de retenciones a pagos al exterior de dividendos e intereses</i></u>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cuanto menor la tasa de retención sobre los dividendos, menor el incentivo a reinvertir utilidades</li> </ul>	

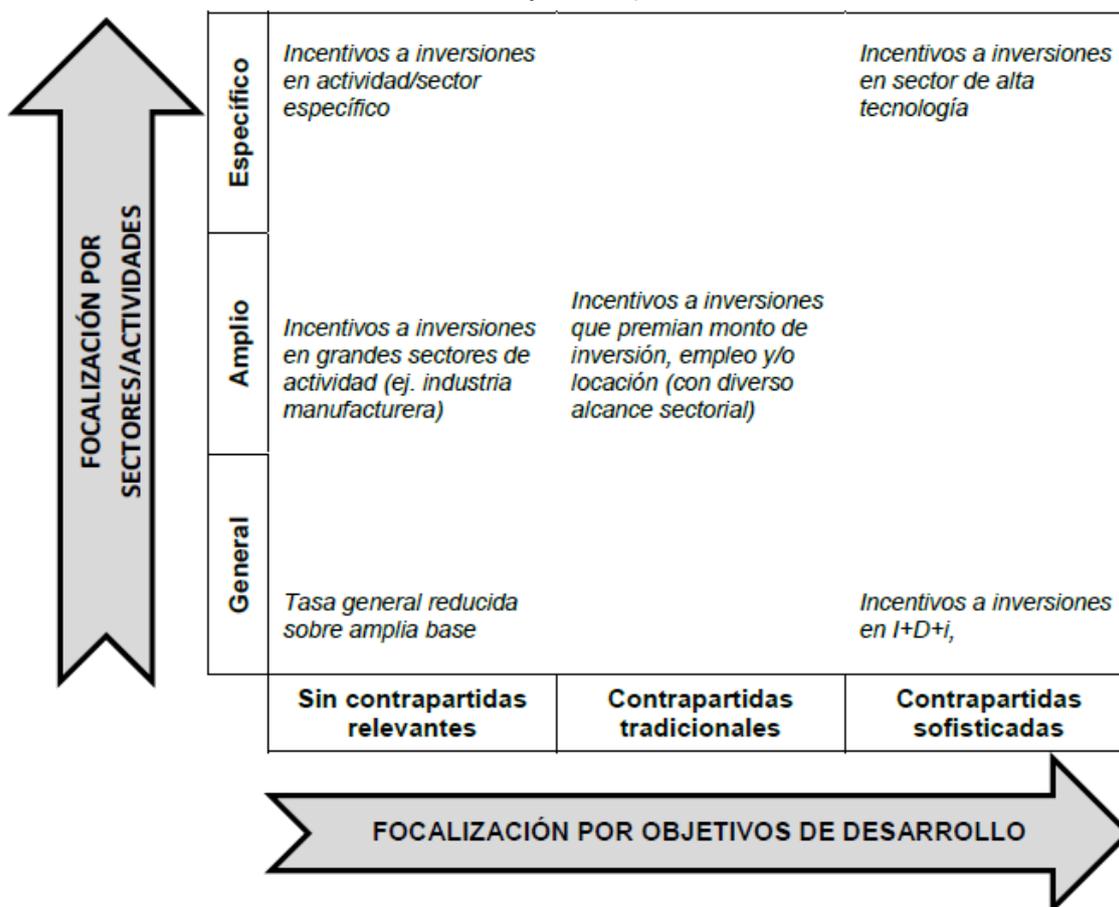
Fuente: elaboración propia

El mayor alineamiento de los incentivos a las inversiones con los objetivos de la estrategia de desarrollo se procura a través de la focalización. Las focalizaciones más habituales incluyen: la creación de empleo, el incremento de las exportaciones, el desarrollo regional, el avance tecnológico y la sustentabilidad. La implementación de la focalización se logra orientando los incentivos en dos direcciones principales no excluyentes:

- (i) Estimulando las inversiones en sectores de actividad específicos, caracterizados, por ejemplo, por la intensidad en la utilización de recursos humanos, el alto contenido tecnológico o la inserción exportadora.
- (ii) Estimulando comportamientos particulares, tales como, las actividades de I+D+i, la capacitación de los recursos humanos o el empleo de tecnologías limpias.

En el Cuadro 3 se gradúan estas dos dimensiones de modo de poder ubicar cada uno de los incentivos empleados por un país y caracterizar su sistema de incentivos<sup>62</sup>.

**Cuadro 3 – Clasificación de los incentivos según dimensiones de focalización**  
Sector y contrapartidas



Fuente: elaboración propia

La dimensión de la focalización por sectores/actividades parte de la situación de no discriminación, pasa por una situación de amplio alcance -por ejemplo, la industria

<sup>62</sup> El Cuadro 3 es un desarrollo del concepto de "Caja de Herramientas" presentado en MEF Uruguay (2013).

manufacturera- y llega hasta la aplicación a un sector o actividad específico. Por su parte, la dimensión de los comportamientos parte de una situación en que los incentivos no exigen contrapartidas relevantes, pasa por una situación en que las contrapartidas son las tradicionales y llega al mayor nivel de focalización cuando se persiguen objetivos más “sofisticados” (pueden ser adicionales a los anteriores). Se está entendiendo por contrapartidas tradicionales a las relacionadas con el monto de la inversión, la creación de puestos de trabajo o la instalación en una región determinada. A su vez, una mayor sofisticación supone abordar, explícitamente y de forma no accesoria, otros objetivos, tales como, la realización de I+D+i, la capacitación de los recursos humanos o la sustentabilidad.

En el Cuadro 3 se caracterizan algunas ubicaciones a efectos de orientar su aplicación a sistemas de incentivos particulares. La situación en el ángulo inferior izquierdo corresponde a instrumentos de aplicación general sin exigencia de contrapartidas, por ejemplo, una tasa general reducida de impuestos a la renta corporativa. El desplazamiento hacia arriba supone acotar el alcance del instrumento, manteniendo la ausencia de requisitos relevantes para su otorgamiento. El desplazamiento hacia la derecha implica una sofisticación creciente de las contrapartidas con carácter horizontal. En el ángulo superior derecho se alcanzaría el máximo de focalización en ambas dimensiones, por ejemplo, un objetivo de I+D+i con un enfoque a nivel de industria, que se materializa en incentivos a las inversiones en una industria de alta tecnología. Por su parte, en el ángulo inferior derecho se ubicaría un objetivo de I+D+i con un enfoque a nivel de proceso de negocios, que se materializa en incentivos horizontales a las actividades de I+D+i. El avance en ambas dimensiones, en particular, en la focalización por contrapartidas para el desarrollo, tiene como correlato una complejidad creciente del instrumento y mayores exigencias de capacidades tanto públicas como privadas.

#### **IV. MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES**

En esta sección, en primer lugar, se recopilan las mejores prácticas a nivel del conjunto de las políticas de inversión, que aplican tanto al régimen general de inversiones como a los apoyos públicos a las mismas. Luego se presentan las mejores prácticas internacionales para instrumentos específicos, en particular, incentivos a las inversiones.

##### **IV.1 Políticas de inversión**

Las mejores prácticas internacionales en materia de políticas de inversión han sido abordadas fundamentalmente por organismos internacionales, en particular, el “Marco de acción para la inversión” de OECD (2006) y el “Marco de política de inversión para el desarrollo sustentable” de UNCTAD (2012). Se trata de enfoques amplios, que van más allá de las políticas de inversión propiamente dichas y abordan las políticas relacionadas con buena parte de las condiciones generales que inciden en las decisiones de inversión. El más reciente de estos marcos contiene las sugerencias del primero y permite una sistematización más detallada de las mejores prácticas.

El Marco de la UNCTAD parte de identificar desafíos clave para las políticas de inversión en el contexto global actual<sup>63</sup>, tres de ellos a nivel nacional<sup>64</sup>:

- (i) Integrar las políticas de inversión en la estrategia global de desarrollo y asegurar la coherencia con otras áreas de política.
- (ii) Incorporar objetivos de desarrollo sustentable e inclusión en las políticas de inversión.
- (iii) Asegurar la relevancia y efectividad de las políticas de inversión.

Para encarar estos desafíos, el Marco de la UNCTAD establece un conjunto de principios básicos para la elaboración de políticas de inversión, que a su vez se traducen en lineamientos específicos. El Anexo II sistematiza las mejores prácticas en materia de políticas nacionales de inversión, en base a este Marco, vinculando las áreas de política con diez principios básicos para la elaboración de las mismas y con los lineamientos específicos respectivos. No se incluyen las mejores prácticas relativas a los incentivos a las inversiones, que se abordan a continuación<sup>65</sup>.

## **IV.2 Incentivos a las inversiones**

Para los incentivos a las inversiones se ha recopilado una lista de mejores prácticas internacionales, algunas que les son propias y otras que resultan de la aplicación al caso específico de recomendaciones generales a nivel de las políticas de inversión<sup>66</sup>:

- **Fundamentos**. El racional y la justificación del incentivo deben derivar explícita y directamente de la estrategia de desarrollo. Los incentivos deben ser considerados cuando tienen importantes externalidades positivas o efectos derrame potenciales, incluyendo las inversiones “ancla”. Los incentivos deben proveerse según los requerimientos del país receptor y no en un intento de igualar o superar los concedidos por otros. El punto de partida, previo a establecer los objetivos de los incentivos, es explicitar el papel de la inversión en el desarrollo, su potencial de expansión y un diagnóstico del marco regulatorio, identificando mejoras necesarias.
- **Objetivos**. Los objetivos del incentivo deben ser explícitos y estar claramente definidos desde el inicio, en tanto constituyen un insumo crítico para la evaluación de su efectividad y de sus costos y beneficios, tanto previamente como durante su

---

<sup>63</sup> UNCTAD (2012) afirma que se han procesado cambios recientes fundamentales: i) se ha acentuado el cambio estructural en favor del peso económico relativo de los PED (en 2010 los PED recibieron más de la mitad de los flujos globales de IED y tuvieron una participación del 30% en los flujos de IED hacia el exterior); ii) los gobiernos están teniendo mayor incidencia en la economía y dando mayor orientación a las políticas de inversión; iii) los cambios han incrementado la necesidad de una coordinación global de las políticas de inversión; iv) como resultado, está surgiendo una nueva generación de políticas de inversión, con una agenda de desarrollo más amplia y compleja, que supone mantener un clima de inversiones favorable y establecer marcos regulatorios e institucionales adecuados para alcanzar objetivos de política pública en relación con el crecimiento inclusivo y desarrollo sustentable (equilibrar apertura y regulación).

<sup>64</sup> También se identifican desafíos relacionados con los acuerdos internacionales sobre inversiones: i) fortalecer su dimensión de desarrollo; ii) equilibrar derechos y obligaciones de Estados e inversores; iii) resolver la complejidad sistémica del régimen de acuerdos. Las recomendaciones en esta materia no se incluyeron en este estudio, en el entendido que países pequeños y en desarrollo tienen pocas posibilidades de promover cambios en sus acuerdos con países de residencia de sus principales inversores.

<sup>65</sup> Tampoco se están incluyendo áreas de política relacionadas con las inversiones que sí están previstas en el Marco de la UNCTAD: comercial, tributaria, propiedad intelectual, competencia, mercado laboral, acceso a la tierra, medio ambiente, infraestructura.

<sup>66</sup> UNCTAD (1997, 2007, 2012), OECD (2002, 2006, 2007), James (2009, 2010), Tuomi (2012), Christiansen, Oman y Charlton (2003).

aplicación. Los objetivos deben ser: i) *específicos*; ii) *medibles*, identificando un conjunto básico de indicadores cuantificables; iii) *factibles/realistas*; iv) *relevantes*, refiriendo a impactos que pueden adjudicarse a las inversiones adicionales; y v) *con límite temporal*, definiendo dentro de los plazos largos de las políticas de inversión, metas intermedias con plazos relevantes en términos de política y administración.

- *Efectividad*. La efectividad del incentivo para concretar sus objetivos debe evaluarse antes de su adopción, para lo que se puede recurrir a la experiencia internacional comparada. Los beneficios otorgados deben ser suficientes para generar los comportamientos deseados, ya que beneficios por debajo del umbral mínimo resultan en desperdicio de recursos públicos y pérdida de oportunidades de contribuir a los objetivos de desarrollo. Incentivos excesivamente generosos, además de las pérdidas por redundancia, pueden estimular proyectos con características no deseadas.
- *Costos y beneficios*. Los incentivos deben ser evaluados cuidadosamente en términos de costos y beneficios, previo a su implementación. Estrictamente, la concesión de un incentivo requiere que los beneficios potenciales superen a los costos, para la economía en su conjunto. Sin embargo, esta exigencia puede ser costosa en sí misma y difícil de satisfacer en virtud de las variables que implica estimar. Por ejemplo, es necesario valorar de modo uniforme: el incremento en la recaudación resultante de la mayor inversión; los beneficios sociales de la inversión adicional (empleos, externalidades positivas, efectos señalización); la eventual pérdida de recaudación en virtud de proyectos que se hubieran concretado de todos modos; y los costos indirectos (administración y monitoreo; evasión fiscal; tiempo y recursos destinados a lobbies privados y al cumplimiento de requisitos por los beneficiarios). Estas dificultades no pueden justificar la ausencia de análisis costo-beneficio pero sí el recurso a alguna regla simplificadora que constituya una aproximación al problema<sup>67</sup>.
- *Revisión periódica*. Los costos y beneficios del incentivo, así como su efectividad en términos de los objetivos, deben ser revisados periódicamente. El compromiso inicial de evaluar el incentivo, tanto ex ante como durante su implementación, contribuye a identificar con claridad, la información a ser recopilada, la metodología a ser utilizada y los responsables y momentos de las evaluaciones y revisiones. Debe procurarse no depender excesivamente de los inversores para obtener información crítica y la que se les solicite tiene que ser la imprescindible para evaluar el funcionamiento del instrumento y el cumplimiento de eventuales requisitos. El proceso de revisión debe contemplar también si los objetivos siguen siendo válidos y la idoneidad del diseño del instrumento, verificando su correcta implementación en todos los niveles administrativos. Esta evaluación es la base para decidir si un esquema de incentivos debe continuar igual, ser modificado o darse por concluido. La credibilidad de las revisiones depende del necesario involucramiento de todos los interesados y de las capacidades e independencia de los evaluadores.

---

<sup>67</sup> Se suele computar el costo fiscal por puesto de trabajo creado. Es una simplificación que deja de lado la contribución a la innovación, la tecnología, la transformación productiva, la calificación de los RRHH, etc.

- Transparencia y predictibilidad. Un incentivo debe ser transparente y predecible, y la transparencia y predictibilidad se alcanzan por diversas vías:
  - (i) El incentivo debe ser otorgado a través de leyes en lugar de decretos o contratos entre inversor y Estado, y sus modificaciones deben cumplir con el proceso formal de enmienda. El trámite parlamentario reduce la discrecionalidad, al tiempo que permite una discusión pública más amplia de costos y beneficios, en un proceso similar al de las definiciones en materia presupuestal. Los decretos y los contratos, aun aprobados por las más altas autoridades, carecen de los controles y contrapesos adecuados.
  - (ii) Debe darse difusión pública a la estrategia en la que los incentivos se insertan y a los resultados de las evaluaciones y revisiones, así como a la información sobre la utilización del incentivo en cuanto a quiénes son los beneficiarios y a cuánto asciende el monto del beneficio respectivo. Los beneficiarios no deben estar eximidos de la presentación de los formularios tributarios ni de las auditorías o inspecciones que pudieran corresponder bajo el régimen tributario general.
  - (iii) El incentivo debe otorgarse sobre la base de un conjunto de criterios claro y predeterminado, otorgándose a todos aquellos proyectos que verifiquen el cumplimiento de los criterios enunciados. Las condiciones de elegibilidad y accesibilidad deben ser tales que permitan al inversor conocer con certeza y anticipadamente si califica como beneficiario, de lo contrario, el incentivo puede transformarse en una ganancia inesperada sin impacto en el comportamiento.
  - (iv) Es buena práctica poner a disposición de los inversores mecanismos de consultas vinculantes que den interpretaciones consistentes y oportunas de la normativa.
- Contrapartidas y observancia. El incentivo debe estar en lo posible vinculado con el crecimiento de la inversión y exigir otras contrapartidas que potencien el vínculo con los objetivos de desarrollo. Debe existir una proporcionalidad entre las contrapartidas y la intensidad y duración de los beneficios. En caso de concederse beneficios por encima de los niveles predefinidos, esto debe estar previsto en la legislación, se debe demostrar una contribución excepcional y se deben establecer requerimientos adicionales. Cuando se condiciona el incentivo al cumplimiento de ciertos requisitos por parte de los inversores, es imperativo el monitoreo del proyecto de inversión. En estos casos adquiere relevancia el perfil temporal en que se hace efectivo el incentivo, siendo preferible, en general, la concentración hacia el final del período (*backloading*) en lugar de hacia el inicio (*frontloading*), procurando que el incentivo se concrete una vez cumplida la contrapartida. Sin embargo, esto puede ser complejo de implementar o no ser deseable cuando el incentivo es necesario para compensar el período inicial de pérdidas. Entonces, debe contemplarse la inclusión de cláusulas de penalización ante el incumplimiento de compromisos por parte de los inversores.
- Estabilidad. La estabilidad de un esquema de incentivos es una de las características de las que depende su aceptación por parte de los inversores. Las modificaciones relevantes en los esquemas deben ser oportunas, transparentes y

discutidas con los interesados (aunque no negociadas). En situaciones de reformulación o terminación del mecanismo, debe procurarse “proteger” a los proyectos en curso respecto de nuevas condiciones menos favorables a través del mantenimiento de las condiciones anteriores durante un período de transición o hasta la conclusión del período original.

- Transitoriedad/sustentabilidad. El incentivo debe aplicarse a proyectos o actividades económica, social y ambientalmente sustentables. El incentivo debe asegurar la preservación de los estándares laborales y medio ambientales, y otros estándares regulatorios. La viabilidad del negocio sin necesidad del incentivo debe ser un objetivo, para evitar subsidiar permanentemente actividades económicas no viables a expensas de la sociedad. En este sentido, debe preverse la transitoriedad del incentivo a un proyecto particular, por un plazo que idealmente no se extienda más allá del necesario para que el negocio sea viable (la eliminación gradual es una posibilidad). Adicionalmente, es buena práctica prever una fecha de expiración para el instrumento, que obligue a revisar las motivaciones para su eventual continuidad.
- Derrames no automáticos. El incentivo que tiene por objeto incrementar derrames positivos, en particular, de la IED, puede ser insuficiente si no se complementa con medidas para mejorar las capacidades de asimilación domésticas y los encadenamientos de las firmas locales con la IED.
- Diferenciación. Los incentivos deben ser diseñados teniendo presente que diferentes tipos de medidas alcanzan diferentes tipos de inversiones (nuevos emprendimientos o firmas existentes; inversores grandes o pequeños; inversiones en manufacturas o servicios; inversiones de corto o largo plazo; etc.). En este mismo sentido deben abordarse los obstáculos específicos que enfrentan las PYME's y que restringen sus posibilidades de beneficiarse de los incentivos, aun cuando su comportamiento tiende a ser más sensible a los mismos que el de grandes empresas.
- Autoridad de aplicación. La entidad responsable de otorgar y administrar el incentivo debe también asumir sus costos y no puede tener conflictos de intereses resultantes de objetivos de desempeño en la atracción de inversiones. Cuando los incentivos son otorgados por ministerios sectoriales que no son afectados por los costos de los incentivos que conceden, los incentivos tienden a superar su nivel óptimo.
- Soporte institucional y capacidades. El soporte institucional de los regímenes de incentivos debe ser compacto, en el sentido de aproximarse a un esquema de ventanilla única que coordine eficazmente con las entidades competentes o esté directamente integrado por representantes de las mismas. Asimismo, debe asegurarse que el sector público y el privado cuentan con los recursos y las capacidades necesarias para la operación adecuada del mecanismo de incentivo de que se trate. Debe mantenerse una necesaria correspondencia entre el nivel de “s sofisticación” del incentivo y las capacidades mencionadas, de lo contrario, aun mecanismos bien diseñados pueden fracasar en las etapas de implementación y control.

- Compromisos internacionales. Los regímenes de incentivos deben mantenerse alineados con los compromisos internacionales, fundamentalmente, las disposiciones de los ABI's y la normativa multilateral (Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias y Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio, ambos de la OMC). Estas disciplinas multilaterales aplican exclusivamente al comercio de mercancías, por lo que el régimen internacional resulta menos restrictivo para las medidas en los sectores de servicios. En cualquier caso conviene evaluar la posible repercusión de la medida a adoptar en los intereses económicos de otros países.

## V. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE INVERSIÓN EN EL PARAGUAY

En esta sección se describe la situación del Paraguay en relación con las condiciones políticas y económicas generales para la atracción de inversiones, y se presenta la evolución reciente de la inversión en el país. No se trata de una descripción exhaustiva sino de una caracterización general a efectos de completar el marco para el análisis.

### V.1 Condiciones políticas y económicas generales

#### ***Estabilidad gubernamental y calidad institucional***

La percepción de falta de seguridad jurídica y estabilidad regulatoria es una de las principales limitaciones para la atracción de inversiones en el Paraguay. La percepción sobre la institucionalidad pública es en general pobre<sup>68</sup> y el país tiene una historia de autoritarismo y de turbulencias políticas en democracia<sup>69</sup>. Las insuficiencias del sistema judicial y sus largos procedimientos burocráticos son señalados como una de las causas de inseguridad jurídica. La Ley de Inversiones y los ABI's pueden haber mejorado la percepción sobre la protección al inversor<sup>70</sup>, pero no modificaron sustancialmente la percepción general sobre los riesgos asociados a la inseguridad jurídica.

A lo largo de la última década, el Paraguay adoptó medidas orientadas a fortalecer la seguridad jurídica y reducir la corrupción, incluyendo: i) la modificación del Código Penal; ii) la creación de una Dirección de Comunicación y una Oficina de Quejas y Denuncias en la Corte Suprema (aumentar transparencia; atender quejas y denuncias contra magistrados y funcionarios, y asegurar cumplimiento de plazos y otras exigencias); y iii) la adopción de un Código de Ética Judicial. La búsqueda de la transparencia es notoria en los sitios web de los organismos públicos, que procuran difundir información y datos de gestión, y recibir consultas, comentarios y quejas de los ciudadanos. No se dispone aún de una evaluación del impacto efectivo de estas medidas sobre el clima de inversiones pero deberían contribuir a mejorar progresivamente la transparencia de la gestión pública. El gobierno actual está

<sup>68</sup> Paraguay se ubica en el puesto 133 entre 144 países en el pilar de Instituciones del Índice de Competitividad Global (ICG) 2014-2015 (resultado de los indicadores sobre: desvío de fondos públicos; confianza en la clase política; independencia judicial; favoritismo en decisiones de funcionarios de gobierno; desperdicio de gasto público; eficiencia del sistema legal de solución de diferencias). La corrupción y la ineficiencia de la burocracia pública fueron identificados como el primero y segundo de los principales factores problemáticos para la realización de negocios, con 16,6% y 15,9% de las respuestas, respectivamente, según encuesta del ICG 2014-2015.

<sup>69</sup> No obstante, la inestabilidad política no suele ser señalada entre los factores más problemáticos para la realización de negocios en Paraguay (solamente el 0,6% de las respuestas en la encuesta ICG 2014-2015).

<sup>70</sup> Paraguay se ubica en el lugar 57 (144 países) en el indicador de protección al inversor - ICG 2014-2015.

esforzándose en transmitir un compromiso con la inversión privada, la estabilidad de las reglas de juego y la lucha contra la corrupción.

### **Estabilidad macroeconómica**

La economía paraguaya ha sido tradicionalmente de las más estables de la región en el sentido de que no ha experimentado grandes episodios inflacionarios o devaluatorios, a diferencia de la mayoría de los países de América Latina<sup>71</sup>. El Cuadro 4 presenta la evolución de las principales variables macroeconómicas a lo largo de la última década en el Paraguay y en el conjunto de América Latina (cuando este último dato está disponible).

Cuadro 4 – **Desempeño macroeconómico del Paraguay**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Tasa de crecimiento</b> (variación del PIB, en porcentaje)										
Paraguay	2,1	4,8	5,4	6,4	- 4,0	13,1	4,3	- 1,2	14,2	4,4
AL	4,5	5,5	5,6	4,1	- 1,5	5,9	4,4	3,1	2,5	1,1
<b>Formación Bruta de Capital Fijo</b> (participación en PIB a precios corrientes, en porcentaje)										
Paraguay	16,6	16,6	15,2	16,0	13,5	15,9	16,4	15,1	15,1	--
AL	18,9	19,6	20,3	21,3	20,2	20,3	20,5	20,8	20,0	--
<b>Inversión Extranjera Directa Neta</b> (en millones de dólares y en porcentaje del PIB)										
Paraguay	35,5	114,2	202,3	208,7	94,7	215,9	557,0	737,7	71,7	238,3
	0,41	1,07	1,46	1,13	0,59	1,07	2,22	1,95	1,32	--
<b>Inflación</b> (variación del IPC, en porcentaje)										
Paraguay	6,8	9,6	8,1	10,2	2,6	4,7	8,3	3,7	2,7	4,2
AL	6,4	5,3	5,5	8,1	5,6	5,7	6,7	5,7	6,6	--
<b>Deuda pública</b> (en porcentaje del PIB)										
Paraguay	29,3	23,2	15,9	14,3	14,6	14,1	12,1	12,6	13,7	--
<b>Resultado fiscal</b> (Resultado global, en porcentaje del PIB)										
Paraguay	0,69	0,44	0,85	2,27	0,06	1,24	0,72	- 1,75	- 1,9	--

Fuente: CEPALSTAT y BCP

En años recientes se observa un desempeño macroeconómico razonable de la economía paraguaya, caracterizado por niveles moderados de inflación, deuda pública y déficit fiscal. En el decenio 2005-2014, el crecimiento económico fue significativo – cercano al 60% en el acumulado- aunque con fuertes oscilaciones. Este crecimiento resultó en un incremento del PIB por habitante superior al 30% en el acumulado del período. La variabilidad referida es consecuencia de la vulnerabilidad resultante de una actividad económica internacionalmente competitiva que depende de unas pocas materias primas<sup>72</sup>. Por su parte, la inversión, medida a través de la Formación Bruta de Capital Fijo, se ha mantenido estable en el entorno del 15% del PIB. La IED como porcentaje del PIB ha sido en general muy reducida, registrando un fuerte incremento en los últimos años.

### **Carga tributaria y administración tributaria**

La presión tributaria en el Paraguay es de las más bajas en América Latina, a pesar de una tendencia moderada al crecimiento. En 2005, dicha presión equivalía al 10,2% del PIB y llegó a superar el 12% en el trienio 2010-2012, disminuyendo a un 11,4% en

<sup>71</sup> Paraguay se ubica en el puesto 54 (144 países) en el pilar de ambiente macro - ICG 2014-2015.

<sup>72</sup> Las principales causas de las contracciones en 2009 y 2012 fueron shocks climáticos.

2013<sup>73</sup>. Esto obedece a alícuotas bajas de los principales impuestos, una implementación incipiente del impuesto a la renta de las personas físicas y niveles elevados de informalidad y evasión.

En 2014, los ingresos tributarios totales correspondieron en un 55% a lo recaudado por la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y el resto a lo recaudado por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). El primero de los componentes se explica en su gran mayoría por sólo dos impuestos: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con el 57% y el Impuesto a la Renta de Actividades Industriales, Comerciales y de Servicios (IRACIS), con el 33%. La recaudación por concepto de impuesto a la renta de actividades agropecuarias no alcanza al 3% del total recaudado por la SET, y representa aproximadamente un 1,5% de los ingresos tributarios totales.

La alícuota general del IVA y del IRACIS es del 10% en ambos casos. Esta última se incrementa hasta el 15% para la distribución de dividendos y hasta el 30% para los dividendos transferidos al exterior. A partir del 1 de enero de 2014, el Impuesto a la Renta Agropecuaria (IMAGRO) fue sustituido por el Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias (IRAGRO), que pasa a gravar a todo el sector agropecuario a la tasa general del 10%, y en base a la ganancia real<sup>74</sup>.

Las tasas y las regulaciones tributarias no se consideran un obstáculo a la inversión y la actividad empresarial en el Paraguay<sup>75</sup>. Se ha invertido sistemáticamente en la mejora de la administración de impuestos y de aduanas. A su vez, las bajas tasas impositivas y la reducida base imponible, limitan el efecto de los incentivos tributarios a la inversión. En particular, reducen la efectividad potencial de las exigencias de contrapartidas. Ante un régimen general de tasas reducidas y débil observancia, el incentivo tributario puede ser insuficiente para que el inversor decida asumir las restricciones implícitas en el cumplimiento de las contrapartidas.

### ***Facilidades y costos del comercio exterior de bienes***

El grado de apertura de la economía paraguaya, considerando exportaciones e importaciones de bienes, es elevado y se ha mantenido levemente por encima del 100% a lo largo de la última década. Si bien el Paraguay es miembro del MERCOSUR, mantiene múltiples grados de libertad en su política arancelaria a través de diversas excepciones al Arancel Externo Común (AEC) y regímenes especiales de importación, que emplea de modo de reducir los gravámenes a las importaciones. Del lado de las exportaciones también prevalece la libertad de comercio y, en general, no se aplican gravámenes a la exportación<sup>76</sup>. Se encuentran en curso procesos relevantes de simplificación de trámites, tales como, la Ventanilla Única de Exportación (VUE), implementada por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), y la Ventanilla Única de Importación (VUI), implementada por la DNA.

<sup>73</sup> Subsecretaría de Estado de Tributación (SET).

<sup>74</sup> En el IMAGRO se preveían distintas tasas según tamaño del inmueble y región del país. Sólo los grandes inmuebles, aquellos que superan las 300 hectáreas de superficie útil en la Región Oriental o las 1.500 hectáreas de superficie útil en la Región Occidental, estaban alcanzados por la tasa del 10% de impuesto a la renta. Los demás casos estaban exonerados o se aplicaba una tasa del 2,5% sobre una base imponible igual al producto de la cantidad de hectáreas, el índice de productividad del suelo y el precio promedio.

<sup>75</sup> Paraguay ocupa el lugar 15 (144 países) en el indicador sobre efectos de los impuestos sobre los incentivos a invertir y el lugar 58 en el indicador de tasa global de impuestos a las ganancias - ICG 2014-2015. Asimismo, las tasas de impuestos y las regulaciones tributarias reciben muy pocas menciones como uno de los principales factores problemáticos para hacer negocios - 0,9% y 2,4%, respectivamente, de las respuestas de la encuesta del ICG 2014-2015.

<sup>76</sup> En octubre de 2013, el Presidente de la República vetó una ley aprobada por el Congreso que establecía un impuesto del 10% a las exportaciones de soja y otros granos en estado natural.

El principal obstáculo al comercio exterior paraguayo radica en la combinación de la mediterraneidad con infraestructura insuficiente e inadecuada. Esto encarece las operaciones por necesidad de trasbordos y almacenaje en los países de la región y genera dependencia de las decisiones de los países de tránsito y sus infraestructuras<sup>77</sup>. En 2006, un estudio estimó que los sobrecostos en la cadena logística del Paraguay ascendían a un monto equivalente a algo más de cuatro puntos porcentuales del PIB<sup>78</sup>.

### **Disponibilidad de factores de producción**

La disponibilidad de **capital** nacional, privado y público, es escasa. Una parte significativa de los capitales nacionales está localizada en el exterior, lo que potencia el papel de la IED. El acceso al financiamiento sigue siendo percibido como uno de los principales obstáculos al desarrollo de las empresas, especialmente, PYME's y manufactureras<sup>79</sup>. No obstante, en los últimos años se han registrado avances en el acceso al crédito, en particular, a partir de programas financiados por organismos multilaterales<sup>80</sup>. El crédito interno al sector privado como porcentaje del PIB pasó de un 25% en 2008 a un 41% en 2012<sup>81</sup>. El Paraguay cuenta desde 2006 con los recursos no reembolsables del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) que se destinan a infraestructura física. En 2013, luego de un largo período, el Paraguay colocó bonos soberanos a 10 años por 500 millones de dólares, con el objetivo declarado de financiar obras de infraestructura. En 2014 se colocaron bonos soberanos a 30 años por 1.000 millones de dólares. Un hecho de gran relevancia potencial en materia de financiamiento del desarrollo es la creación en 2012 del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) con el objeto de administrar el adicional de 240 millones de dólares que el Paraguay recibe anualmente por la cesión de energía eléctrica a Brasil (Itaipú). Los recursos del FONACIDE se distribuyen: 28% al Tesoro Nacional para obras de infraestructura; 30% para el Fondo para la excelencia de la Educación e Investigación (creado junto con FONACIDE); 25% a Gobiernos Departamentales y Municipales (destinados principalmente a infraestructura en educación y proyectos de almuerzo escolar); 7% para capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo; y 10% para el Fondo Nacional para la Salud. En cuanto al mercado de valores, la Bolsa de Valores de Asunción ha registrado un incremento sostenido en las operaciones bursátiles en los últimos años, que fueron de unos 180 millones de dólares en 2014.

La dotación de **recursos naturales** se compone fundamentalmente de tierras aptas para ganadería, agricultura y/o explotación forestal, y condiciones hídricas para la generación de energía. Es baja la participación de recursos minerales en explotación, aunque recientemente se detectaron reservas importantes de titanio y uranio. Durante décadas, los excedentes de electricidad se exportaron a los países vecinos y los intentos de promover la inversión en industrias electro-intensivas no dieron resultado<sup>82</sup>.

---

<sup>77</sup> En Doing Business 2015, Paraguay ocupa el lugar 150 (185 países) en el indicador de comercio transfronterizo (tiempos y costos por contenedor en las operaciones de exportación e importación).

<sup>78</sup> OMC (2011).

<sup>79</sup> El acceso al financiamiento aparece en el quinto lugar en la lista de factores más problemáticos para hacer negocios, con un 9,5% de las respuestas en la encuesta del ICG 2014-2015.

<sup>80</sup> Paraguay ocupa el lugar 93 (144 países) en el pilar de desarrollo del mercado financiero - ICG 2014-2015; y el lugar 71 (185 países) en el indicador de acceso a crédito en Doing Business 2015.

<sup>81</sup> Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial.

<sup>82</sup> El caso más notorio ha sido el proyecto de gran porte para la producción de aluminio de la corporación canadiense Río Tinto, que fue abandonado luego de un prolongado período de negociación con el gobierno paraguayo.

Más recientemente, a partir de la puesta en operación de una primera línea de transmisión de 500 kV entre Itaipú y Asunción (fines de 2013), y un régimen de tarifas reducidas de suministro de energía eléctrica para industrias electro-intensivas (Decreto 7.406 de 2011), se han instalado algunas industrias electro-intensivas de pequeño o mediano porte.

La **ubicación geográfica**, como se señaló, es una limitante del desarrollo paraguayo y se combina con las insuficiencias de la **infraestructura** interior de transporte, para constituir una de las prioridades de inversión pública y de gestión diplomática para mantener abiertas las vías de transporte con, y a través de, Argentina, Brasil y Uruguay<sup>83</sup>.

La falta de disponibilidad de **recursos humanos** con las calificaciones adecuadas ha sido señalada como uno de los factores más problemáticos para hacer negocios en la actualidad en el Paraguay<sup>84</sup>. El Ministerio de Justicia y Trabajo se encarga de la formación y capacitación laboral a través del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), al tiempo que otras instituciones públicas y privadas desarrollan también diversos programas. Se han identificado como debilidades de este sistema, además de su escasa dotación presupuestaria, la falta de capacidad de la autoridad laboral para articularlo en un funcionamiento sistémico, la discrepancia entre la oferta de capacitación y las necesidades de las empresas, y la falta de medición y seguimiento de la calidad de los programas, que es en general inadecuada<sup>85</sup>. En materia de educación relacionada con la disponibilidad de recursos humanos, las principales limitaciones radican en la baja calidad y calificación del sistema educativo, especialmente, en las áreas de matemáticas y ciencias<sup>86</sup>. Desde el punto de vista de la regulación del mercado de trabajo, se percibe en la práctica una mayor flexibilidad relativa que en el resto de la región, resultante de una limitada observancia de la normativa, altos niveles de empleo informal y sindicatos con organización insuficiente y escaso poder de lobby.

### **Mercados**

El Paraguay tiene un mercado interno pequeño, por población (6,8 millones de habitantes) y PIB por habitante (USD 4.300). Las exportaciones de mercancías del Paraguay se benefician de acceso preferencial a otros mercados a través del MERCOSUR, de los acuerdos del MERCOSUR con terceros, de la ALADI y de los diversos Sistemas Generalizados de Preferencias. En 2014, las exportaciones totales de mercancías fueron de unos 7.500 millones de dólares, de los cuales más del 85% correspondió a productos de base primaria, destacándose: soja (31%); aceite de soja y residuos de su extracción (21%); carne bovina (17%); maíz (5%). En cuanto a los destinos, el MERCOSUR explicó el 55% del total exportado, seguido por la Federación

---

<sup>83</sup> La oferta inadecuada de infraestructura es el cuatro entre los factores más problemáticos para hacer negocios, con un 14,9% de las respuestas en la encuesta del ICG 2014-2015. Paraguay ocupa el puesto 117 (144 países) en el pilar de infraestructura - ICG 2014-2015.

<sup>84</sup> Una fuerza de trabajo con educación inadecuada ocupa el tercer lugar de los factores más problemáticos para hacer negocios, con el 15,8% de las respuestas en la encuesta del ICG 2014-2015 y ha ocupado el primer lugar en años previos.

<sup>85</sup> González Ríos (2011).

<sup>86</sup> Paraguay ocupa el lugar 112 (144 países) en el pilar de educación superior y capacitación - ICG 2014-2015. En algunos de los indicadores del pilar, la ubicación está por encima del lugar 130: calidad del sistema educativo (139); calidad de la educación en matemáticas y ciencias (138); y disponibilidad de servicios de investigación y capacitación (133).

Rusa (9%), la Unión Europea (8%) y Chile (7%). Los datos de exportaciones hacia Argentina y Uruguay están incluyendo comercio hacia otros países, que usan puertos argentinos o uruguayos (principalmente, soja y aceite de soja y residuos de su extracción, que tienen a Asia como su destino final). Considerando los datos de importaciones de Argentina y Uruguay desde el Paraguay, en lugar de las exportaciones respectivas del Paraguay, la participación del MERCOSUR en las exportaciones paraguayas fue del 20% en 2014 y más del 80% de las mismas se destinaron al mercado brasileño. En las exportaciones de manufacturas destacan las autopartes (sistemas de cableado), los plásticos y los químicos. La gran mayoría del valor exportado de manufacturas está destinada a los países del MERCOSUR (en el entorno del 90%), lo que evidencia el papel de la región en las exportaciones industriales. Por su parte, las exportaciones de servicios totalizaron unos 840 millones de dólares en 2013, que correspondieron en más de tres cuartas partes a transporte y viajes, seguidos por servicios del gobierno (18%) y exportaciones incipientes de servicios financieros, de comunicaciones y de informática y empresariales.

Los socios de pequeño tamaño económico del MERCOSUR esperaban que el proceso de integración tuviera dos grandes resultados en materia de mercados:

- (i) La constitución de un mercado ampliado a nivel regional, como condición necesaria para la industrialización basada en economías de escala y comercio intra-industrial, y en la articulación de cadenas de valor regionales.
- (ii) La apertura de terceros mercados a partir de la negociación comercial conjunta, en particular, con aquellos mercados que demandan los productos agrícolas y agroindustriales en los que los países del MERCOSUR son globalmente competitivos, y que en varios casos enfrentan elevados niveles de protección.

El proceso de integración no ha cumplido ninguna de las expectativas. Por un lado, se han verificado sistemática y crecientemente dificultades en el libre acceso a los mercados regionales, consolidando una reversión de la apertura y profundizando las ventajas de los mercados de mayor tamaño en la atracción de inversiones. Por otro lado, el MERCOSUR no ha concretado ningún acuerdo comercial preferencial de significación con socios comerciales relevantes fuera del marco de la ALADI. Todo lo anterior agravado por una situación de debilidad institucional extrema, con incumplimientos sistemáticos de la normativa en ausencia de mecanismos de solución de controversias efectivos.

Un concepto potencialmente relevante vinculado con la integración y los mercados es el de economías de vecindad, que refiere a áreas de países limítrofes que cuentan con una concentración de población de cierta significación, buena conectividad terrestre y afinidades culturales. En estas áreas es posible compartir infraestructuras y servicios básicos, públicos o privados, y desarrollar proyectos de porte bajo o medio, orientados al área o fuera de ella<sup>87</sup>. Las condiciones para el desarrollo de una economía de vecindad incluyen: i) voluntad política de ambos lados para neutralizar o minimizar el efecto frontera y favorecer la libre circulación de personas y mercaderías; ii) costos y cargas tributarias relativamente similares; iii) distribución relativamente equilibrada de beneficios a ambos lados de la frontera; y iv) acciones promocionales focalizadas por

---

<sup>87</sup> Por ejemplo: aeropuertos que sirvan a ambos lados de la frontera, servicios de agua potable y saneamiento, servicios de salud, educación técnica, empresas de vialidad o construcción, generación de energía, industrias alimenticias, servicios empresariales a PYMEs, servicios a la producción agrícola.

parte de los gobiernos involucrados. El Paraguay ofrece un potencial importante para el desarrollo de economías de vecindad en áreas limítrofes. En la frontera con Brasil ya hay un nivel importante de integración informal, que puede ser ordenado y promovido según objetivos sociales y económicos.

### ***Ciencia y Tecnología y economías de aglomeración***

Según el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)<sup>88</sup>, la inversión en I+D equivalió al 0,085% del PIB en 2012, uno de los porcentajes más bajos de América Latina. Ese año, la mayor inversión en I+D provino del sector público. La participación de las empresas es mínima y el mayor esfuerzo corresponde al sector agrícola. El Consejo está ejecutando desde 2008 el “Programa de Apoyo al Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación” (PROCIT), con financiamiento del BID, con el objetivo de fortalecer el Sistema Nacional de Innovación<sup>89</sup>. En 2011 se inició el proyecto “Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de la Conformidad” (DETIEC), financiado por el FOCEM, para mejorar la infraestructura de alta tecnología de las empresas paraguayas para que puedan certificar la calidad de su producción y mejorar su competitividad en el mercado internacional. También desde 2011 se ejecuta el Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores (PRONII) con el objeto de fortalecer y expandir la comunidad científica, impulsando la carrera de los investigadores (evaluación y apoyo económico).

En 2014 tiene lugar un cambio radical en los recursos para ciencia, tecnología e innovación, a partir de la decisión de destinar 99 millones de dólares del FONACIDE al financiamiento del Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia (PROCIENCIA), durante el período 2014-2018. El Programa tiene cuatro componentes: i) Fomento a la investigación científica; ii) Fortalecimiento de capital humano para I+D; iii) Sistema de Investigadores del Paraguay; y iv) Iniciación y apropiación social de la ciencia y la tecnología. Esto representa un desafío de gran complejidad en cuanto al diseño de acciones consistente con las potencialidades del país y sus objetivos de desarrollo, y a la gestión eficiente y efectiva de este volumen de recursos.

Además, se han ejecutado y están operativos diversos programas orientados a mejorar el desempeño de las PYME's, mediante asistencia técnica para la gestión empresarial, capital operativo inicial para el desarrollo del negocio, ayudas para estudios de mercados, inserción en cadenas productivas, asociatividad y conformación de clústeres. La mayoría de estos programas funcionan en la órbita de la REDIEX-MIC y son financiados con cooperación internacional o recursos provenientes de operaciones de préstamo de organismos multilaterales de crédito.

Las capacidades en tecnología e innovación son una de las bases de las economías de aglomeración. Sin perjuicio de los resultados que puedan alcanzarse con los programas mencionados, el desarrollo de una economía de aglomeración parece lejano. Un instrumento todavía no utilizado a ese efecto, en toda su potencialidad, son las zonas francas. La instalación de actividades industriales y de servicios en las

---

<sup>88</sup> El CONACYT es una institución pública autárquica, de composición mixta, dependiente de la Presidencia de la República. Dirige el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Calidad, asesora al gobierno en estas materias, y apoya el desarrollo científico y tecnológico mediante políticas y programas específicos (Ley 2279/03).

<sup>89</sup> Paraguay ocupa el lugar 134 (144 países) en el pilar de innovación, donde los peores desempeños corresponden a los siguientes indicadores: calidad de instituciones de investigación científica (141); disponibilidad de científicos e ingenieros (142); colaboración universidad-industria en I+D (125).

zonas francas puede crear articulaciones productivas dentro o incluso fuera de las propias zonas.

## **V.2 Evolución reciente de la IED en el Paraguay**

En este punto se sintetiza información disponible sobre la atracción de IED. El Cuadro III.1 del Anexo III informa los flujos anuales netos de IED por actividad económica durante el período 2007-2014. Considerando el conjunto del período se destacan los sectores de: intermediación financiera (961 millones de dólares); comercio (590 millones); bebidas y tabaco (281); transporte (264 millones); productos químicos (151 millones); y elaboración de aceites (129 millones). Finalizado el año 2014, el saldo de IED ascendió a un monto cercano a los 5.400 millones de dólares, de los cuales un 25% correspondió al sector de intermediación financiera, un 21% al de comercio, un 10% al de elaboración de aceites y un 9% a cada uno de los sectores de comunicaciones y transporte<sup>90</sup>. Desde el punto de vista de la distribución de este saldo de IED según país de residencia del inversor, lidera EEUU con una participación del 38%, seguido por Brasil con el 16%, Argentina con el 8%, Países Bajos con el 7%, y España y Luxemburgo con aproximadamente el 5% en cada caso.

## **VI. RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES**

En esta sección se recopilan, clasifican y analizan los principales instrumentos para la promoción de inversiones empleados en el Paraguay. Estos se agrupan en dos grandes categorías (Cuadro 1): i) los que contienen las regulaciones generales de las inversiones; y ii) los apoyos públicos a las mismas, incluyendo las acciones de promoción y facilitación desarrolladas por las agencias de promoción de inversiones u otros organismos relacionados. Para cada instrumento se resumen los aspectos sustantivos de la normativa, consolidando las distintas normas -leyes, decretos y resoluciones- que conforman un régimen particular. Esto se completa con un resumen de la información a la que se ha podido acceder en materia de la utilización y los efectos de los distintos regímenes, cuando corresponde. Por último, se ordenan los instrumentos según las dimensiones de focalización (aplicación del Cuadro 3 al caso del Paraguay).

### **VI.1 Panorama general**

La estrategia de desarrollo declarada y aplicada en el Paraguay le asigna una importancia crítica a la inversión, tanto nacional como extranjera. Los sucesivos gobiernos procuraron, con éxito variable, crear condiciones propicias y promover activamente la inversión. Ello generó un soporte institucional para el diseño y administración de instrumentos y programas, y la actividad de promoción y asistencia a los inversores, que está centrado en el MIC, acompañado en materia fiscal por el de Ministerio de Hacienda (MH), y con participación de otros organismos en cuestiones específicas de su competencia. La ejecución de programas de promoción y facilitación de inversiones, y la asistencia a los inversores, es competencia de la Red de

---

<sup>90</sup> BCP.

Inversiones y Exportaciones (REDIEX), dependiente del MIC. Organismos interministeriales se ocupan de la aplicación de instrumentos relativamente focalizados como las zonas francas, el régimen de maquila y la política automotriz nacional.

A nivel de instrumentos, el sistema de inversión en el Paraguay cuenta con seis elementos que se sistematizan en el Cuadro 5:

- La ley general sobre inversiones que establece la protección y las garantías para los inversores nacionales y extranjeros, y que se constituye en un marco de principios generales para el otorgamiento de incentivos fiscales y la aplicación de cualquier otro mecanismo que afecte las inversiones. Esta normativa se complementa con los compromisos internacionales contenidos en los ABI's y en los ATB's.
- El régimen general de incentivos fiscales a las inversiones.
- Los regímenes de incentivos fiscales a sectores específicos.
- Los incentivos financieros.
- Otros apoyos públicos focalizados, que incluyen las zonas francas y la industria maquiladora de exportación<sup>91</sup>.
- Los programas de promoción de inversiones y asistencia a los inversores que están concentrados en la REDIEX.

**Cuadro 5 – Instrumentos para la promoción de inversiones en el Paraguay**

<b>Instrumentos</b>	<b>Contenido</b>	<b>Institucionalidad</b>
<b>A. Régimen general de inversiones</b>		
<i>Ley 117/91</i>  <b>Ley de Inversiones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La inversión privada no requiere autorización previa ni registro adicional a los establecidos por ley</li> <li>- No discriminación entre inversores e inversiones nacionales y extranjeros</li> <li>- <u>Garantías</u>: derecho de propiedad; libertad de cambio para entrada y salida de capitales y remisiones al exterior; libertad para contratación de seguros de inversión; libertad de comercio (producción, comercialización, fijación de precios, importación y exportación, excepto limitaciones previstas por ley); posibilidad de acordar recurrir a arbitraje internacional</li> </ul>	
<b>ABI's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 24 acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones</li> </ul>	
<b>ATB's</b> <i>Acuerdos para la eliminación de la doble imposición</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 acuerdos referidos al transporte internacional</li> <li>- 3 acuerdos relativos a impuesto a la renta</li> </ul>	
<b>Garantías a la inversión extranjera</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MIGA</li> <li>- OPIC (para inversores de EUA, incluye financiamiento)</li> </ul>	
<b>B. Apoyos públicos a las inversiones</b>		
<b>B.1 Incentivos fiscales generales</b>		

<sup>91</sup> Los regímenes de zonas francas y de maquila se incluyen en una misma categoría porque son regímenes alternativos, aunque sus objetivos no sean los mismos, con contenidos de régimen especial aduanero y exoneraciones tributarias, y un alcance relativamente amplio en términos de actividades (coincidente en la industria manufacturera).

<b>Instrumentos</b>	<b>Contenido</b>	<b>Institucionalidad</b>
<p><i>Ley 60/90 y normas complementarias</i></p> <p><b>Régimen de incentivos fiscales para la inversión de capital de origen nacional y extranjero</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exoneraciones temporarias de tributos: constitución de sociedades; importaciones de bienes de capital; pagos al exterior por financiamiento; dividendos y utilidades; IVA en adquisiciones de bienes de capital</li> <li>- Los beneficios aplican a una lista de sectores de servicios establecida expresamente</li> <li>- Aplica a joint ventures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MIC y MH otorgan beneficios</li> <li>- MIC organismo de aplicación general</li> <li>- MH organismo de aplicación asuntos tributarios</li> <li>- Consejo de Inversiones – organismo asesor público-privado</li> </ul>
<b>B.2 Incentivos fiscales sectoriales</b>		
<p><i>Ley 4.838/12 y normas complementarias</i></p> <p><b>Política Automotriz Nacional (PAN)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exoneración de gravámenes aduaneros (incluyendo impuestos específicos internos) a importaciones de bienes de capital, materias primas, componentes, kits, partes, piezas e insumos fabriles</li> <li>- Reducción de base imponible del IVA en importaciones y enajenaciones</li> <li>- Margen de preferencia en compras estatales</li> <li>- Exigencia de contrapartidas, incluyendo: integración de valor agregado nacional a través de procesos productivos básicos; creación de empleo; programas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, programas sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de inversión tienen que ser aprobados por Consejo de Inversiones (60/90)</li> <li>- MIC autoriza programas anuales</li> <li>- Dirección PAN – MIC</li> <li>- MIC y MH autoridades de aplicación según competencias</li> </ul>
<p><i>Decreto 7.406/11</i></p> <p><b>Régimen de tarifas de energía eléctrica para industrias electro-intensivas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fija las tarifas de la ANDE para industrias electro-intensivas de pequeño y mediano porte y habilita tarifas reducidas en caso de moderar consumo en horario pico</li> <li>- Las empresas se amparan en el Decreto firmando contratos de largo plazo con la ANDE</li> <li>- La potencia contratada total por el conjunto de empresas amparadas no puede exceder los 250MW/h</li> <li>- Los proyectos de inversión se benefician de la Ley 60/90</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ANDE</li> <li>- Orden de prelación según resoluciones Ley 60/90</li> </ul>
<b>B.3 Incentivos financieros</b>		
<p><i>Ley 2.640/05, modificada por Ley 3.330/07</i></p> <p><b>Agencia Financiera de Desarrollo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Banca pública de segundo piso</li> <li>- Créditos a mediano y largo plazo</li> <li>- Proyectos de inversión en agricultura, ganadería, industria y servicios</li> <li>- MIPYME's (no exclusivamente)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Persona jurídica de derecho público, autónoma y autárquica</li> <li>- Se relaciona con Poder Ejecutivo a través de MH</li> </ul>
<p><i>Ley 2.870/06</i></p> <p><b>Integración y funcionamiento del FOCEM</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuciones financieras no reembolsables del MERCOSUR para financiar proyectos de infraestructura física (mayoritariamente)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidad Técnica Nacional FOCEM - MH</li> </ul>
<b>B.4 Otros apoyos públicos focalizados</b>		
<p><i>Ley 523/95 y normas complementarias</i></p> <p><b>Zonas Francas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exoneración a los usuarios de las zonas de todo tributo nacional, municipal o departamental en el desarrollo de actividades industriales, comerciales y de servicios de reparación y mantenimiento (otros servicios deben ser autorizados por el Poder Ejecutivo)</li> <li>- Impuesto de ZF: 0,5% de valor de ventas a otros países</li> <li>- Introducción de bienes a ZF exenta de todo tributo</li> <li>- Exportación y reexportación de bienes y servicios exentas de todo tributo</li> <li>- Plazo de concesiones de ZF: 30 años</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoriza Poder Ejecutivo (contrato con concesionario)</li> <li>- Comité Nacional de Zonas Francas (CNZF): representantes MH, MIC, MOPC y de usuarios y concesionarios</li> </ul>

<b>Instrumentos</b>	<b>Contenido</b>	<b>Institucionalidad</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plazo de contrato entre usuario y concesionario, según acuerdo entre las partes</li> <li>- Preferencia MERCOSUR aplica a ventas al territorio aduanero paraguayo de bienes que cumplen el ROM</li> </ul>	- Poder Ejecutivo no interviene en contratos entre concesionario y usuarios
<i>Ley 1.064/97 y normas complementarias</i>  <b>Industria Maquiladora de Exportación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exoneración de todo tributo nacional, municipal o departamental, creado o a crearse, a las actividades bajo el contrato de maquila (incluyendo importación temporal de bienes y equipo)</li> <li>- Tributo único: 1% sobre el mayor entre valor agregado nacional y valor de factura de los servicios de maquila</li> <li>- Producción de bienes y servicios intangibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MIC y MH otorgan beneficios</li> <li>- Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME), organismo asesor (solo sector público)</li> </ul>
<i>Ley 5.102/13</i>  <b>Promoción de la inversión en infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratos de participación público-privada, iniciativa privada y constitución de fideicomisos por organismos estatales, para el desarrollo de proyectos de inversión en infraestructura pública y en producción de bienes y prestación de servicios a cargo del Estado</li> <li>- Reglamentación pendiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poder Ejecutivo aprueba proyectos</li> <li>- MH: distribución de riesgos, impacto fiscal, consistencia fiscal</li> <li>- Unidad de Proyectos de Participación Público Privada</li> <li>- Administración contratante</li> </ul>
<b>B.5 Promoción de inversiones y asistencia a inversores</b>		
<i>Decreto 4.328/05</i>  <b>REDIEX</b>	- Agencia de promoción de exportaciones e inversiones	- Dependencia del MIC

Fuente: elaboración propia

## **VI.2 Régimen general de inversiones**

### **VI.2.1 Ley de Inversiones – Ley 117/91**

La Ley de Inversiones consagra en el ordenamiento jurídico doméstico, con carácter general, los aspectos básicos característicos de la protección de inversiones. Los principales contenidos de esta norma son los siguientes:

- **Objetivos.** Estimular y garantizar en un marco de total igualdad la inversión nacional y extranjera.
- **No discriminación.**
  - 1) Inversores e inversiones extranjeros tienen las mismas garantías, derechos y obligaciones que las leyes y reglamentos otorgan a los nacionales, sin otra limitación que las establecidas por ley.
  - 2) Las garantías, derechos y obligaciones para la inversión extranjera, que el gobierno acuerda en instrumentos internacionales bilaterales o multilaterales, aplican a la inversión nacional equivalente.

- **Autorización o registro.** La inversión privada no requiere autorización previa ni registro adicional a los establecidos en la ley.
- **Garantías.**
  - 1) Derecho de propiedad, sin otra limitación que las establecidas en la Constitución y las leyes.
  - 2) Libertad de cambio sin restricciones para ingreso y salida de capitales y para la remisión al exterior de dividendos y otros conceptos (operaciones sujetas a los tributos previstos por ley).
  - 3) Libre contratación de seguros de inversión en el país o en el exterior.
  - 4) Libertad de comercio que comprende: a) libertad de producción y comercialización de bienes y servicios, y la libre fijación de precios, excepto lo regulado por la ley; b) libertad de importación y exportación de bienes y servicios, excepto los prohibidos por la ley.
  - 5) Inversores nacionales y extranjeros, y entidades estatales que contraten con el inversor extranjero, pueden acordar someter sus diferencias a tribunales arbitrales nacionales o internacionales, de conformidad con las normas legales nacionales e internacionales pertinentes.

La Ley de Inversiones es fundamentalmente una declaración de principios con un objetivo de señalización del compromiso del Estado con la inversión en general, y la inversión extranjera en particular. Sin embargo, su efectividad como garantía a las inversiones está acotada por dos motivos. En primer lugar, puede ser modificada por otra ley, lo que determina que las expectativas de estabilidad de sus reglas estén asociadas a la confianza en la estabilidad institucional y de políticas públicas. En segundo lugar, la propia ley establece que sus normas generales están sujetas a las limitaciones previstas en otras leyes, sin condicionarlas a parámetros que ofrezcan alguna garantía a los inversores.

El Paraguay es miembro de varios acuerdos e instituciones internacionales de arbitraje: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI); Reglamento de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI); Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional; Convención Interamericana sobre la Validez de Laudos Arbitrales y Sentencias Extranjeras; Convención sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras.

### **VI.2.2 Acuerdos bilaterales de inversiones**

Sin perjuicio de las garantías que ofrece la Ley de Inversiones, los ABI's otorgan mayores certezas, en la medida que sus disposiciones no pueden ser modificadas de manera unilateral y las excepciones, en caso de estar previstas, suelen fundarse en razones de moralidad, salud, seguridad, medio ambiente o similares. El Paraguay participó de la tendencia internacional a la suscripción de acuerdos de inversiones y negoció y puso en vigencia 24 ABI's, en su gran mayoría durante la década del noventa (no se ha concluido ninguno durante la última década; Cuadro 6). Todos los ABI's del Paraguay corresponden al formato tradicional, que establece que las inversiones de los inversores de la contraparte deben ser admitidas de acuerdo con

las leyes y reglamentos de la parte receptora, es decir, se admite el derecho del país receptor de regular la entrada (estos acuerdos se denominan habitualmente Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones).

**Cuadro 6 – Acuerdos Bilaterales de Inversiones vigentes del Paraguay**

<b>Nombre del Acuerdo</b>	<b>País</b>	<b>Fecha de firma</b>
Convenio sobre el Fomento y Protección de las Inversiones en Forma Recíproca	Francia	30/11/1978
Acuerdo para la Protección y Promoción de las Inversiones (Notas Reversales 1, 13/12/1990; Notas Reversales 2, 17/6/1993)	Reino Unido	4/6/1981
Acuerdo sobre la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones	Suiza	31/1/1992
Convenio sobre Mutua Garantía de Inversiones	Taiwán	6/4/1992
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones	Bélgica	6/10/1992
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones	Luxemburgo	6/10/1992
Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Países Bajos	29/10/1992
Acuerdo para la Promoción y Protección de Inversiones	Corea	22/12/1992
Acuerdo sobre Fomento y Recíproca Protección de las Inversiones	Hungría	11/8/1993
Tratado sobre Fomento y Recíproca Protección de Inversiones de Capital (Notas Reversales, 14/7/1994)	Alemania	11/8/1993
Acuerdo por Convenio para Promoción y Protección de las Inversiones (Notas Reversales, 4/7/1997)	Austria	13/8/1993
Acuerdo para la Protección y Promoción Recíprocas de Inversiones	España	11/10/1993
Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Ecuador	28/1/1994
Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Perú	31/1/1994
Convenio sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones y su Protocolo Interpretativo	Rumania	21/5/1994
Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Chile	7/8/1995
Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Venezuela	5/9/1996
Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	El Salvador	30/1/1998
Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	República Checa	21/10/1998
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Costa Rica	29/11/1998
Acuerdo sobre Promoción y Protección de Inversiones y su Protocolo	Italia	15/7/1999
Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones y su Protocolo	Portugal	25/11/1999
Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Cuba	21/11/2000
Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Bolivia	4/5/2001

Fuente. MRE

En el caso del Paraguay, que tiene un mercado doméstico pequeño, una dotación de factores acotada y no tiene imagen ni tradición como receptor de IED, los acuerdos que dan garantía a las inversiones y los mecanismos de incentivos, tendrían un papel

más importante que en los grandes países emergentes o países que han generado confianza internacional como receptores de inversiones. Se observa que el Paraguay no tiene acuerdo de inversiones con varios potenciales socios económicos de relevancia, tales como, Canadá, Colombia, Japón, México y los países del MERCOSUR, mientras que el caso de EUA está contemplado muy parcialmente a través de la OPIC.

En el Anexo I se presentan tres alternativas básicas de los ABI's para definir cuáles son las controversias entre una Parte y un inversor de la otra Parte que están alcanzadas por sus mecanismos de solución de controversias. El Cuadro 7 clasifica los ABI's del Paraguay según dichos formatos. Asimismo, el alcance de estos mecanismos depende también de la inclusión o no de una cláusula paraguas. La mayoría de los ABI's del Paraguay incluyen una formulación de la cláusula paraguas, siendo las excepciones los acuerdos con Chile, España, Francia, Hungría y Taiwán.

**Cuadro 7 – Alcance de la solución de controversias inversor-Estado en los ABI's del Paraguay**

<b>Alcance</b>	<b>Acuerdos</b>
Controversias entre una Parte Contratante y un inversor de la otra Parte	Francia, Hungría
Controversias entre una Parte Contratante y un inversor de la otra Parte en relación con una inversión cubierta	Alemania, Austria, Bélgica-Luxemburgo, Corea, El Salvador, Países Bajos, Perú, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suiza, Taiwán
Controversias entre una Parte Contratante y un inversor de la otra Parte en relación con disposiciones del Acuerdo	Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, España, Italia, Venezuela

Fuente: elaboración propia

Desde la perspectiva del inversor extranjero, la posibilidad de someter una controversia con el Estado receptor a un arbitraje internacional puede ser uno de los aspectos críticos de su decisión de localización, en particular, ante alternativas que muestran limitaciones en materia de seguridad jurídica. Los ABI's del Paraguay son favorables a los intereses de los inversores, ya que en prácticamente todos los casos, el inversor puede elegir someter la controversia directamente a un procedimiento de arbitraje internacional, sin necesidad de haberla sometido previamente a los tribunales competentes de la Parte contratante en cuyo territorio se realizó la inversión<sup>92</sup>.

En la mayoría de los acuerdos del Paraguay, una vez que la controversia ha sido sometida a la jurisdicción nacional del Estado receptor, ya no es posible recurrir al arbitraje internacional, o al menos, existe algún tipo de restricción a estos efectos. Son ejemplos de estas restricciones, los requisitos de que: el tribunal competente de la Parte contratante haya dictado sentencia y que persista la controversia; hayan transcurrido 18 meses sin que el tribunal nacional haya dictado sentencia; o hayan

<sup>92</sup> La única excepción viene dada por el acuerdo con Hungría, que establece una modalidad particular. La controversia no resuelta amigablemente debe someterse, a solicitud de una de las partes, al tribunal competente de la Parte contratante en cuyo territorio se realizó la inversión. Transcurridos 18 meses sin sentencia de ese tribunal, el inversor sólo puede someter la controversia a un tribunal arbitral cuando ésta se refiere a una nacionalización o expropiación; en todos los demás casos necesita el acuerdo de las partes.

transcurrido 18 meses sin sentencia y las dos partes, de común acuerdo, desistan de la instancia judicial en el Estado receptor, para someter la controversia a arbitraje internacional.

En casi todos los ABI's del Paraguay el foro de arbitraje internacional para solución de controversias inversor-Estado es el CIADI, del que Paraguay es miembro desde 1983. En varios de los acuerdos, el inversor tiene la opción de someter la controversia al CIADI o a un tribunal ad hoc establecido según las reglas de la CNUDMI.

El arbitraje internacional es de naturaleza voluntaria. Algunos ABI's del Paraguay adoptan una formulación muy favorable al inversor, ya que en su propio texto, las Partes dan su consentimiento en forma anticipada para someter la controversia al arbitraje internacional<sup>93</sup>. En los demás casos, si un Estado no otorgara el consentimiento se estaría configurando una violación al ABI y habilitaría a la otra Parte contratante a activar los mecanismos de solución de controversias Estado-Estado.

El Paraguay ha sido parte en tres casos sometidos a arbitraje internacional en el marco de los ABI's con Perú, Países Bajos y Suiza (los tres en el CIADI). El primer caso concluyó a favor del Estado mientras que los otros están pendientes (son por contratos de servicio entre un Ministerio y las empresas Bureau Veritas de Países Bajos y SGS de Suiza).

### **VI.2.3 Otros acuerdos internacionales sobre inversiones del Paraguay**

Adicionalmente a los ABI's, el Paraguay ha firmado y puesto en vigencia otros acuerdos con contenidos en materia de inversiones: el Tratado General de Comercio e Inversiones con Brasil (1956); el Convenio sobre Inversiones y Complementación Industrial con Argentina (1967); y el Convenio de Intercambio Comercial, Complementación Industrial e Inversiones con Uruguay (1976). Los acuerdos bilaterales con los socios del MERCOSUR no tienen relevancia práctica en la actualidad y los mecanismos institucionales en ellos previstos han dejado de estar operativos hace varios años (y tampoco tuvieron impacto en su momento)<sup>94</sup>. Asimismo, los Protocolos de Inversiones acordados en el MERCOSUR en 1994 no entraron en vigencia.

### **VI.2.4 Acuerdos tributarios bilaterales**

No se observa en el caso del Paraguay la tendencia a concluir ATB's como eventual complemento de los ABI's. El Paraguay ha firmado sólo tres ATB's para evitar la doble imposición que alcanzan al impuesto a la renta (Cuadro 8)<sup>95</sup>.

Únicamente el acuerdo con Chile se encuentra vigente, mientras que el acuerdo con Brasil ha sido rechazado por el Congreso. En los tres acuerdos, la eliminación de la doble imposición se prevé a través del método del crédito. En el acuerdo con Brasil,

---

<sup>93</sup> Austria, Bélgica-Luxemburgo; Países Bajos; Francia; Reino Unido; Suiza.

<sup>94</sup> Según consultas a funcionarios de gobierno.

<sup>95</sup> Paraguay ha firmado y puesto en vigencia algunos Acuerdos para Evitar la Doble Imposición en relación con el transporte internacional:

- Aéreo: Alemania, Bélgica y Uruguay.
- Aéreo y terrestre: Chile. Está pendiente de ratificación un acuerdo con el Uruguay sobre el transporte por carretera.
- Aéreo, fluvial y terrestre: Argentina

No está vigente un AEDI con Uruguay en relación con el transporte internacional terrestre.

este país admite la deducción de impuestos a las ganancias y dividendos exonerados temporalmente en el Paraguay en virtud *de las disposiciones legales especiales destinadas a favorecer las inversiones necesarias al desarrollo de la economía paraguaya* (sujeto a las restricciones establecidas en la legislación brasileña específica).

**Cuadro 8 – Acuerdos tributarios bilaterales firmados por el Paraguay**

Nombre del Acuerdo	País	Fecha de firma
Convenio para Evitar la Doble Imposición y prevenir la Evasión Fiscal con respecto al Impuesto a la Renta	China	28/4/1994
Convenio para Evitar la Doble Imposición en materia de Impuestos sobre la Renta, Prevenir y Combatir la Evasión Fiscal y sobre Materias Aduaneras	Brasil	20/9/2000
Convenio para Evitar la Doble Imposición y para prevenir la Evasión Fiscal en relación al Impuesto a la Renta y al Patrimonio	Chile	30/8/2005
Acuerdo por Notas Reversales relativo a la Modificación del Artículo 10, inciso 2 del Convenio para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal con Respecto al Impuesto a la Renta	China	3/3/2008

Fuente: MRE

### **VI.2.5 Garantías a las inversiones extranjeras**

El Convenio vigente sobre Incentivos para las Inversiones con Estados Unidos constituye el marco para que la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) otorgue seguros, préstamos y garantías de inversión, a inversionistas privados de Estados Unidos, respecto de sus actividades económicas en el Paraguay. El acuerdo incluye disposiciones sobre:

- El reconocimiento a la OPIC, por parte del Gobierno del Paraguay, de la transferencia de los bienes y de la subrogación de los derechos que correspondan, en relación con un pago de la OPIC de un seguro o una garantía, o en el ejercicio de sus derechos como acreedora en relación a un préstamo concedido o garantizado.
- La exoneración a la OPIC de cualquier impuesto o gravamen generado por los seguros y garantías de inversión, o los préstamos, incluyendo cualquier pago o remesa realizado en relación con los mismos.
- La posibilidad de que por iniciativa de cualquiera de los Gobiernos se sometan a un tribunal arbitral internacional las controversias respecto de la aplicación o interpretación del acuerdo o las que constituyan una cuestión de derecho internacional emanada de un proyecto o actividad.

Las actividades de inversión en el Paraguay en relación con OPIC, tal como se informa en el Cuadro 9, corresponden al otorgamiento de préstamos, con la sola excepción de un seguro por un pequeño monto.

### **Cuadro 9 – OPIC: actividades de Inversión en el Paraguay 2000-2013 proyectos actuales**

En miles de USD

	<b>Inversionista</b>	<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Descripción</b>	<b>Monto</b>	<b>Tipo</b>
2011	Citibank, N.A	Grupo Internacional de Finanzas S.A.E.C.A	Micro finanzas	2.333	Financiamiento
2010	Citibank, N.A	Banco Continental S.A.E.C.A	Expansión de créditos a PYME's	30.000	Financiamiento
2010	Citibank, N.A	Banco Regional S.A.E.C.A	Expansión de créditos a PYME's	22.500	Financiamiento
2010	Citibank, N.A	Banco Familiar S.A.E.C.A	Micro finanzas	4.666	Financiamiento
2010	Citibank, N.A	Vision Banco S.A.E.C.A	Micro finanzas	4,666	Financiamiento
2009	Chemonics International	Chemonics Global program of emerging market	Contratos de asistencia técnica	67,8	Seguro
2008	Citi Institutional Clients Group	Banco Regional, S.A	Expansión de créditos a PYME's	11.250	Financiamiento
2008	Citi Institutional Clients Group	BBVA Paraguay S.A	Expansión de créditos a PYME's	30.000	Financiamiento
2008	Citi Institutional Clients Group	Group Interbanco S.A	Expansión de créditos a PYME's	30.000	Financiamiento

Fuente: elaboración propia con datos OPIC

El Paraguay es miembro de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones del Banco Mundial (MIGA), que ofrece garantías para cubrir los riesgos no comerciales de las inversiones extranjeras en los países en desarrollo y presta servicios para la solución de controversias sobre las inversiones cubiertas. Los proyectos elegibles pueden asegurarse contra riesgos de: i) inconvertibilidad de la moneda y restricción a las transferencias; ii) expropiación; iii) guerra, terrorismo y disturbios civiles; iv) ruptura de contrato; y v) incumplimiento de obligaciones financieras. Estas garantías contribuyen a la obtención de financiamiento para el proyecto, reduciendo su nivel de riesgo e incrementando el plazo de los préstamos. El Paraguay no tiene en la actualidad ningún proyecto activo y se tiene información de un solo proyecto con el Paraguay como país receptor<sup>96</sup>.

### **VI.3 Apoyos públicos a las inversiones**

#### **VI.3.1 Incentivos fiscales generales – Ley 60/90**

La realidad tributaria y fiscal del Paraguay limita los incentivos fiscales que pueden otorgarse a las inversiones, ya sea porque las exoneraciones tributarias operan sobre una carga impositiva baja o porque es escaso el espacio fiscal para otra clase de transferencias. Asimismo, la necesidad de fondos para políticas sociales impone una elevada exigencia a la efectividad de los regímenes de incentivos a las inversiones. La Ley 60/90 establece el régimen de incentivos fiscales a la inversión de capital de

<sup>96</sup> Garantía a Lloyds Bank Plc. Reino Unido con un monto de cobertura de 10 millones de dólares (1997).

origen nacional y extranjero, que opera en el marco de los principios consagrados en la Ley de Inversiones.

Los principales contenidos del régimen de incentivos vigente son los siguientes<sup>97</sup>:

- **Objetivos**. Promover e incrementar las inversiones de capital de origen nacional y/o extranjero, mediante el otorgamiento de beneficios fiscales a inversiones consistentes con la política económica y social del Gobierno y que tengan por objetivo: 1) incrementar la producción de bienes y servicios; 2) crear fuentes de trabajo permanente; 3) fomentar exportaciones y sustitución de importaciones; 4) incorporar tecnologías; y 5) la inversión y reinversión de utilidades en bienes de capital.
- **Beneficiarios**. Las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que realicen inversiones bajo las siguientes formas: 1) dinero, financiamiento u otros instrumentos financieros; 2) bienes de capital, materias primas e insumos para la fabricación de bienes de capital, establecidos en el proyecto aprobado; 3) marcas, dibujos, modelos y procesos industriales y demás formas de transferencia de tecnología susceptibles de licenciamiento; 4) servicios de asistencia técnica especializados; 5) arrendamiento de bienes de capital; 6) otras formas que el Poder Ejecutivo (PE) determine.
- **Aplicación a Servicios**. Las actividades de hotelería y otros hospedajes turísticos se consideran industria a los efectos de la Ley 60/90. Las inversiones en las siguientes actividades de servicios tienen derecho a los beneficios del régimen:
  - 1) Transporte aéreo de carga y pasajeros; transporte terrestre de carga en general; transporte público de pasajeros, incluyendo el internacional.
  - 2) Salud.
  - 3) Radio, televisión y prensa escrita.
  - 4) Telefonía rural o urbana, telefonía móvil, que impliquen crecimiento de sus servicios.
  - 5) Transporte fluvial, silos o almacenamiento en general, servicios de internet o transmisión de datos e investigación científica, en su primera instalación.
- **Beneficios**. Los beneficios a las inversiones amparadas consisten en:
  - 1) Exoneración de: i) tributos fiscales y municipales que gravan la constitución, inscripción y registros de sociedades y empresas; ii) gravámenes aduaneros y otros de efectos equivalentes, incluyendo los impuestos internos de aplicación específica, sobre importaciones de bienes de capital, materias primas e insumos, previstas en el proyecto de inversión (siempre que en el país no se produzcan bienes de capital similares).
  - 2) Exoneración, por el plazo pactado, de los tributos que gravan las remesas y pagos al exterior en concepto de interés, comisiones y capital por la financiación proveniente del extranjero, cuando el monto de dicha financiación y la actividad beneficiada sea de por lo menos 5 millones de dólares.

---

<sup>97</sup> Se están considerando: la Ley 60/90; el Decreto 22.031/03 (reglamentario de la Ley 60/90); la Ley 125/91 – Régimen Tributario; la Ley 2.421/04 – Reordenamiento administrativo y adecuación fiscal; y el Decreto 2.939/04 (reglamentario de la Ley 2.421/04).

- 3) Exoneración, por un plazo de hasta diez años, de los impuestos que inciden sobre los dividendos y utilidades provenientes de los proyectos de inversión aprobados, cuando la inversión sea de por lo menos 5 millones de dólares y tales impuestos no sean crédito fiscal del inversor en el país del que proviene la inversión.
  - 4) Exoneración del IVA en las enajenaciones de bienes de capital, producidos por fabricantes nacionales, de aplicación directa en el ciclo productivo industrial o agropecuario, realizadas por inversionistas amparados por la Ley 60/90 (Ley 125/91).
  - 5) Exoneración del IVA en las importaciones de bienes de capital de aplicación directa en el ciclo productivo industrial o agropecuario, realizadas por inversionistas amparados por la Ley 60/90 (Ley 125/91).
- **Plazo de los beneficios.** Los beneficios se extienden por el término de 10 años si las inversiones provienen de recursos de repatriaciones de capital o si se radican en áreas de preferente desarrollo. Los beneficios se extienden por el término de 7 años si las inversiones provienen de incorporación de bienes de capital de origen nacional.
  - **Penalizaciones.** El incumplimiento del cronograma de inversión aprobado, salvo causa fortuita o de fuerza mayor comprobada, produce la revocación total o parcial de los beneficios acordados, en los casos de: inversión realizada fuera del plazo establecido; no instalación de los bienes importados en los plazos previstos; destino a los bienes de capital distinto al previsto.
  - **Exigencias.** Para recibir los beneficios, un proyecto industrial debe contar con planta de tratamiento de efluentes y no afectar las condiciones de vida de áreas aledañas.
  - **Institucionalidad.** Consejo de Inversiones como organismo asesor del MIC y MH (integrado por 5 miembros del sector público y dos del sector privado, y presidido por el representante del MIC). El Consejo tiene entre sus funciones la de analizar y dictaminar sobre los proyectos. Los beneficios son otorgados a cada empresa por Resolución Biministerial de los Ministros de Industria y Comercio y de Hacienda. El Organismo de Aplicación y Ejecución es el MIC, mientras que los aspectos tributarios están a cargo del MH. El Consejo debe expedirse dentro de los 60 días a partir de la presentación de la solicitud y la resolución (positiva o negativa) debe dictarse dentro de los 15 días a partir del dictamen del Consejo.

El régimen vigente es el resultado de modificaciones sustantivas introducidas en 2004, cuando los beneficios se redujeron por la suspensión de la vigencia de algunos de los previstos originalmente (ley 2.421/04 y decreto 2.939/04). Los beneficios suspendidos incluyen: (i) la exoneración de los tributos que gravan la emisión, suscripción y transferencia de acciones o cuotas sociales, la emisión, compra y venta de bonos y otros títulos, y los aumentos de capital y la transferencia de cualquier bien o derecho aportado como integración de capital; (ii) la exoneración de los tributos y demás gravámenes que deben pagar los prestatarios sobre préstamos o similares para financiar las inversiones, y sobre sus prendas, hipotecas, garantías y amortizaciones, por el término de 5 años; (iii) la exoneración del 95% del Impuesto a la Renta proporcional a las ventas brutas generadas por la inversión por un período de 5 años;

(iv) la exoneración de los impuestos que gravan el pago de alquileres, utilidades, regalías, derecho de uso de marcas, patentes, dibujos y modelos industriales, y otra forma de transferencia de tecnología susceptible de licenciamiento, por el término de 5 años; y (v) la reducción del 50% del Impuesto a la Renta correspondiente a la utilidad neta a invertir del ejercicio anterior a la inversión (bajo determinadas exigencias de aumento de capital integrado). Asimismo, se introdujo la exigencia de un monto mínimo de inversión para acceder a ciertos beneficios.

De la consideración de la normativa vigente surgen los siguientes comentarios:

- Si bien se hace referencia a la consistencia entre el régimen de incentivos y la política económica y social del Gobierno, y se mencionan algunos objetivos generales, no se observa una consideración expresa de los objetivos prioritarios en la determinación de los beneficios a ser otorgados, salvo la mayor extensión del plazo de los beneficios cuando las inversiones se radican en áreas de desarrollo preferente, derivan de repatriaciones de capital o incorporan bienes de capital de origen nacional.
- Los beneficios vigentes, para cualquier tamaño de proyecto de inversión, consisten fundamentalmente en la exoneración de los gravámenes aduaneros e impuestos específicos internos en la importación de bienes de capital, materias primas e insumos, y en la exoneración del IVA en las adquisiciones de bienes de capital tanto importados como de fabricación nacional. Adicionalmente, los proyectos de inversión de por lo menos 5 millones de dólares se benefician de las exoneraciones de los impuestos sobre dividendos y utilidades, y de los tributos que gravan las remesas y pagos al exterior en relación con el financiamiento proveniente del extranjero. Entonces, para los proyectos de inversión de monto inferior a los 5 millones de dólares, los principales beneficios son asimilables a un régimen especial de importación que alcanza a bienes de capital, insumos y materias primas previstos en el proyecto. En la medida que existen mecanismos alternativos que permiten la importación libre de aranceles y otros tributos de estos productos, los mayores costos de transacción implícitos en el régimen de incentivos fiscales desestimularían su utilización para proyectos de menor porte.
- De la normativa consultada no surge que exista una consideración expresa para las pequeñas y medianas empresas, ya sea en términos de beneficios o de simplificación de trámites/reducción de costos para acceder a tales beneficios. Existe un sesgo en favor del incentivo a proyectos de empresas grandes, resultante de la exigencia de un monto mínimo para acceder a ciertos beneficios y de exoneraciones que estimulan particularmente actividades intensivas en capital, al concentrar los demás beneficios en la adquisición de bienes de capital. En línea con el sesgo referido, no se establecen limitaciones a las actividades industriales que pueden beneficiarse del régimen mientras que las actividades de servicios están identificadas en una lista taxativa. Esta lista no incluye, por ejemplo, servicios globales de exportación.

La información pública y accesible, en cuanto a la utilización del régimen, es parcial. Esta se brinda fundamentalmente a través de comunicados periódicos del MIC y del MH, en los que se suele informar el número de proyectos aprobados y el monto total de inversión, en algún período reciente. También se destacan algunos de los proyectos, indicando su monto y actividad a desarrollar. No se proporciona

información respecto de los beneficios ni se identifica expresamente a los beneficiarios<sup>98</sup>.

**Cuadro 10 – Régimen de incentivos fiscales a la inversión (Ley 60/90):  
Proyectos aprobados, mano de obra, inversión total e inversión extranjera**  
En millones de dólares, cantidad y porcentajes

	<b>Nro. Empresas</b>	<b>Nro. Mano de obra</b>	<b>Inversión</b>	<b>%Inversión Extranjera</b>
1995	478	10.460	425,2	35,3
1996	494	14.317	563,4	36,5
1997	434	11.230	497,5	31,0
1998	299	7.791	536,1	45,9
1999	252	7.272	445,0	34,4
2000	181	8.432	218,9	43,7
2001	140	3.702	309,3	58,2
2002	128	3.120	135,6	49,8
2003	103	2.923	224,9	46,2
2004	80	1.672	92,8	33,0
2005	26	637	60,8	2,4
2006	38	2.393	296,1	47,8
2007	65	1.694	153,1	36,0
2008	78	1.825	279,3	41,8
2009	64	1.343	68,3	2,1
2010	122	2.794	465,4	60,7
2011	135	2.658	420,0	43,0
2012	139	2.865	642,0	57,0
2013	137	--	476,3	--
2014	119	--	249,1	--

Fuente: MIC, MH

<sup>1</sup> enero-noviembre

El Cuadro 10 informa algunos datos básicos de la utilización del régimen en el período 1995-2014: número de proyectos aprobados; número de empleos; monto de la inversión y porcentaje del mismo correspondiente a inversión extranjera. El número de proyectos beneficiados muestra una tendencia decreciente, que junto con la recuperación del monto total de inversión aprobado en los últimos años, resulta en un mayor tamaño promedio por proyecto. También es fuertemente decreciente el número de empleos para un monto de inversión dado. En 2012, el tamaño promedio de los proyectos fue de 4,6 millones de dólares con un promedio de 4,5 trabajadores por cada millón invertido. Una posible explicación de estos desarrollos se encuentra en las modificaciones introducidas en 2004, que favorecen montos de inversión mayores y actividades más intensivas en capital. De todos modos, para un análisis definitivo se

<sup>98</sup> Los beneficiarios son identificados en la información que brinda la SET sobre exoneración de impuestos a las importaciones, que indica el marco legal de dicha exoneración.

requiere mayor información sobre sectores y actividades beneficiados. La participación de la inversión extranjera en el monto total de inversión aprobado muestra una elevada sensibilidad a los períodos de crisis. Dejando de lado un par de años críticos, dicha participación se ubica en un promedio cercano al 45% en el período considerado, con un máximo del 61% en 2010.

### **VI.3.2 Incentivos fiscales sectoriales**

#### ***Política Automotriz Nacional***

La Política Automotriz Nacional (PAN) ha sido establecida por la Ley 4.838 de diciembre de 2012 y reglamentada por el Decreto 10.769/13 y la Resolución 302 del MIC de abril de 2013. La PAN sustituye al Régimen Automotor Nacional (RAN) del Decreto 21944/98. El objetivo del RAN era estimular las inversiones en el sector automotor y de autopiezas, ante el inminente establecimiento de una política automotriz común en el MERCOSUR, que brindaría la oportunidad de insertar al país en una industria declarada de preferente desarrollo por sus repercusiones económicas y tecnológicas. Sin embargo, dicha política común fue aprobada en el MEROSUR pero no entró en vigencia y el Paraguay tampoco se incorporó a la red de acuerdos bilaterales del sector automotor establecida por Argentina, Brasil y Uruguay. Esta circunstancia fue determinante de los resultados de la aplicación del RAN. La PAN parte de esta base, mantiene algunos de los incentivos y agrega exigencias de contrapartida a los beneficiarios.

Los principales contenidos de la PAN son los siguientes:

- **Objetivos.** El decreto reglamentario enmarca el régimen dentro de las políticas para crear empleo, mejorar la competitividad, estimular la capacitación de los trabajadores, impulsar las inversiones productivas y acelerar la transferencia de tecnología.
- **Beneficiarios.** Personas físicas y jurídicas, nacionales o extranjeras, que realicen inversiones cuyo objetivo sea la producción o ensamblaje de los bienes comprendidos en el capítulo 87 de la NCM “Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios”, incluyendo autopartes y autopiezas en general.
- **Beneficios.**
  - 1) Exoneración de todo arancel aduanero a las importaciones de bienes de capital, materias primas, componentes, kits, partes, piezas e insumos fabriles, requeridos por los beneficiarios para la producción de bienes comprendidos en el régimen.
  - 2) Base imponible del IVA en las importaciones referidas en el punto anterior equivalente al 20% del Valor Aduanero expresado en moneda extranjera, al que se deben adicionar los tributos aduaneros, aun cuando estos tengan aplicación suspendida, así como otros tributos que incidan en la operación con anterioridad al retiro de la mercadería, más los tributos internos que graven dichos actos, excluido el IVA. Este porcentaje asciende al 40% en la

importación de bienes de capital, materias primas, componentes, kits, partes, piezas e insumos fabriles de la partida 87.11 de la NCM (Motocicletas).

- 3) Base imponible del IVA equivalente al 20% del precio neto devengado, correspondiente a la entrega de los bienes producidos o ensamblados por los beneficiarios, en todas las enajenaciones realizadas. Este porcentaje asciende al 40% en el caso de la partida 87.11 de la NCM.
  - 4) Margen de preferencia del 20% en los precios ofertados de los bienes producidos y/o ensamblados al amparo del régimen, en todos los procesos de licitación y adquisición de bienes por parte de los Organismos y Entidades del Estado (de acuerdo con la metodología de medición del valor agregado nacional).
- **Penalizaciones.** El incumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, salvo causa fortuita o de fuerza mayor comprobada, produce la revocación total o parcial de los beneficios acordados, en los casos de: i) destino a los bienes de capital, materias primas, componentes, kits, partes, piezas e insumos fabriles, distinto al aprobado (se deben abonar tributos y multas correspondientes); ii) demora en la ejecución de la inversión que trae aparejada la imposibilidad de implementar el proyecto en un plazo de doce meses posteriores a la fecha de la Resolución de la Autoridad de Aplicación (se deben pagar los tributos liberados, salvo que la parte realizada cumpla con los objetivos del proyecto de inversión); iii) incumplimiento de alguno de los requisitos mencionados en el siguiente párrafo (la Autoridad de Aplicación debe proceder a la inhabilitación y se pueden presentar nuevos proyectos bajo este régimen sólo en caso de buena fe o causas no imputables al beneficiario). El decreto reglamentario prevé que las sanciones sean precedidas de un sumario administrativo instruido por el MIC.
  - **Requisitos/contrapartidas.** Los sujetos amparados por la Ley pueden acceder a los incentivos una vez cumplidos los siguientes requisitos y condiciones:
    - 1) Producción y/o ensamblaje de los bienes comprendidos en el ámbito de aplicación del régimen.
    - 2) Creación de fuentes de trabajo permanentes, con un mínimo de 50% de ciudadanos paraguayos.
    - 3) Incorporación gradual y creciente de valor agregado nacional, mediante la aplicación de Procesos Productivos Básicos<sup>99</sup> relacionados con el Programa de Producción Anual.
    - 4) Incorporación de tecnología que permita aumentar la eficiencia productiva y posibilite la mayor y mejor utilización de materia prima, mano de obra y recursos energéticos nacionales.
    - 5) Fomento a las exportaciones y/o sustitución de importaciones.
    - 6) Desarrollar programas de apoyo a sectores sociales, especialmente en el área de educación vial.
    - 7) Presentar un proyecto de inversión en plantas para la producción y/o ensamblado de los bienes comprendidos en el régimen, incluyendo una línea

---

<sup>99</sup> Aquellos procesos industriales que necesariamente se deben ejecutar para la obtención de un producto final de uso.

de ensamble, infraestructura de testeo y equipos para marcación del número de identificación de los vehículos (VIN), para los casos que corresponda.

- 8) Desarrollar programas para el fomento de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el sector, en conjunto con las entidades educativas públicas y/o privadas.
- 9) Cumplir con otros criterios que el MIC considere convenientes para alcanzar los objetivos previstos.

- **Transición.** Las resoluciones ministeriales de proyectos de inversión y programas anuales de producción aprobados al amparo de la Ley 60/90 y el Decreto 21.944/98, son válidas para demostrar que ya se han efectuado inversiones en bienes de capital y se están produciendo y/o ensamblando bienes amparados en el régimen.

- **Institucionalidad.**

- 1) El MIC, a través de la Subsecretaría de Estado de Industria (SEI), y el MH, a través de la SET, son las autoridades de aplicación del régimen, de acuerdo con sus competencias respectivas, y tienen la facultad de dictar las normas reglamentarias correspondientes, incluyendo los procesos de control, monitoreo y evaluación del cumplimiento de lo establecido en la Ley.
- 2) El decreto reglamentario asigna a la Dirección de Política Automotriz Nacional del MIC (antes Dirección del Régimen Automotor Nacional), entre otras, las siguientes funciones: i) recibir los nuevos proyectos de inversión; ii) elevar los Programas de Producción Anual con el dictamen pertinente a consideración del MIC (los Programas se autorizan por Resolución del MIC); iii) expedir los certificados de liberación de mercaderías que correspondan; iv) establecer la metodología para incorporación gradual y creciente de valor agregado nacional, mediante la aplicación de Procesos Productivos Básicos relacionados con el Programa de Producción Anual; v) controlar, monitorear, evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley conforme al ámbito de su competencia; vi) aprobar los programas de apoyo sociales y los de fomento de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación; vii) establecer los requisitos que deberán contener los Proyectos de Inversión y los Programas de Producción Anual. Por su parte, se asigna a la SET el dictado de normas reglamentarias en materia tributaria.
- 3) El decreto establece que corresponde a la SEI establecer la metodología de medición del valor agregado nacional y certificar su incorporación a efectos de la aplicación de la preferencia en las compras estatales. El decreto prevé también que la SET y la SEI deben establecer, conjuntamente, un sistema periódico de información sobre los beneficios otorgados y el cumplimiento de los requisitos.
- 4) El decreto determina que los nuevos proyectos de inversión para la producción y/o ensamblaje de los bienes amparados en este régimen deben ser aprobados por el Consejo de Inversiones de la Ley 60/90.

- **Normas y reglamentos técnicos.** En lo que respecta a la política automotriz sólo pueden ser producidos, importados, comercializados y circular dentro del territorio

nacional, los bienes que cumplan con los reglamentos técnicos nacionales vigentes respecto a la protección del medio ambiente y la seguridad. La autoridad de aplicación, en coordinación con el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización, se encarga de dictar progresivamente las normas técnicas para el sector, a fin de que se las incorpore como estándares en la producción y/o ensamblaje de los bienes comprendidos en el régimen.

La Resolución 302 de 2013 del MIC completa la reglamentación de la PAN, incluyendo diversas definiciones, los contenidos necesarios de los proyectos de inversión y de los programas de producción anual, los contenidos del informe trimestral que deben remitir los beneficiarios y la metodología de medición del valor agregado nacional. Respecto de esto último se establece el grado de desarme exigido de los kits para el ensamblaje de los distintos tipos de vehículos, así como los procesos mínimos requeridos y los plazos respectivos, a efectos de dar cumplimiento a los objetivos de integración creciente de valor agregado nacional. Se prevé incorporar a la Resolución las exigencias en cuanto a procesos productivos para motopartes o autopartes. Asimismo, se dispone una evaluación cada dos años de las exigencias de grado de desarme y procesos productivos, para contemplar cambios que puedan producirse en la economía.

Más allá de las diferencias en los incentivos entre el anterior RAN y la nueva PAN, una diferencia sustantiva es que el RAN fue establecido por decreto, mientras que la PAN tiene jerarquía legal, lo que otorgaría mayores garantías y previsibilidad a las inversiones en el sector<sup>100</sup>. En el marco del RAN se producían/ensamblaban motocicletas y bicicletas. El Cuadro 11 presenta la información básica disponible para el año 2010 sobre la utilización y el impacto de este régimen. La inserción exportadora de estas actividades es muy baja: en 2010 se exportaron motocicletas por 110 mil dólares y bicicletas por 42 mil. Como contrapartida, más del 80% del mercado de motocicletas en el Paraguay es atendido por estas empresas nacionales, que se han expandido fuertemente en los últimos años (hacia mediados de 2012, el número de puestos de trabajo había aumentado a casi 3.700).

**Cuadro 11 – Utilización e impacto del RAN (2010)**

<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>
Número de kits importados (motocicletas)	265.186
Número de kits importados (bicicletas)	9.250
Número de empleados	2.897
<i>Directores</i>	35
<i>Técnicos superiores</i>	72
<i>Administrativos</i>	1.784
<i>Obreros</i>	1.006
Inversión acumulada (mill. USD)	36,8

<sup>100</sup> En 2012, el MH impulsó la derogación del decreto que estableció el RAN, con el argumento de que las empresas y a estaban consolidadas luego de una década de ventajas tributarias. El lobby de las ensambladoras de motocicletas logró evitar la pérdida de los beneficios y promover la sanción de una ley que otorgara mayor estabilidad a los incentivos.

<i>Inmuebles</i>	6,1
<i>Obras civiles</i>	18,7
<i>Maq. y equipo</i>	6,7
<i>Rodados</i>	4,7
<i>I &amp; D</i>	0,7

Fuente: MIC – Departamento RAN

Las modificaciones introducidas en 2012 y reglamentadas en 2013 son muy recientes para evaluar sus impactos<sup>101</sup>. Dentro del conjunto de instrumentos de apoyo público del Paraguay, la PAN se destaca ampliamente por su sofisticación y la consiguiente exigencia de capacidades públicas y privadas para su implementación en los términos previstos en la normativa. Esto genera dudas sobre las posibilidades de aplicar efectivamente un régimen con estas características, más allá de las bondades de su diseño. También es un hecho que, coincidiendo con la PAN, se han instalado y están operando en el Paraguay varios líderes globales en fabricación de autopartes, específicamente, juegos de cables<sup>102</sup>. Estos productos constituyen la principal exportación manufacturera del Paraguay, con ventas por más de 90 millones de dólares a Brasil en 2014<sup>103</sup>. Según declaraciones de funcionarios de gobierno, estas empresas estarían ocupando más de 3.000 personas y se espera concretar la instalación de otros fabricantes. Se trata de una actividad intensiva en mano de obra, donde la disponibilidad de recursos humanos jóvenes, en condiciones de ser capacitados y a costos competitivos, constituye el principal atractivo del país. Al mismo tiempo, las severas limitaciones en materia de infraestructura y logística constituyen una desventaja para atraer inversiones en una industria altamente exigente en estas materias.

El Paraguay no tiene acuerdos bilaterales de comercio automotor con ninguno de sus socios del MERCOSUR. Los posibles mercados para productos automotrices ensamblados o producidos en el Paraguay son casi exclusivamente Argentina, y principalmente, Brasil. Un régimen de estímulo doméstico es un marco incompleto para el sector si no está acompañado por acuerdos comerciales que aseguren el acceso preferencial a los socios de mayor tamaño del MERCOSUR. Es posible que los juegos de cables estén ingresando a Brasil sin pagar aranceles, ya sea por definiciones unilaterales de Brasil o porque se les está otorgando la preferencia por cumplir con el Régimen de Origen del MERCOSUR. Sin embargo, cualquiera de las alternativas supone mayor incertidumbre que un acuerdo bilateral de comercio automotor.

### ***Industrias electro-intensivas***

Un objetivo histórico de la promoción de inversiones en el Paraguay ha sido el de localizar en el territorio nacional industrias electro-intensivas. Los resultados en esta materia son muy recientes y han requerido de inversiones en infraestructura (línea de transmisión de electricidad de 500 kW) y ajustes en el marco regulatorio. El Decreto 7.406, de octubre de 2011, establece las tarifas del suministro de energía eléctrica a

<sup>101</sup> No se ha podido obtener información específica sobre utilización del nuevo régimen.

<sup>102</sup> Desde 2014 está operando una ensambladora de camiones de pequeño porte para el mercado interno.

<sup>103</sup> Se trata de Fujikura Automotive (instalada en zona franca), THN y Yazaki.

ser aplicadas por la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) a industrias electro-intensivas. Este decreto flexibiliza el régimen de tarifas para empresas electro-intensivas de pequeño y mediano porte, definido en el Decreto 1.380 de 2009. Específicamente, las empresas que modulan el uso de energía hasta el 50% de la potencia durante los horarios pico<sup>104</sup>, sólo pagan por la energía utilizada y ya no por la potencia contratada o energía asegurada, lo que redundará en una reducción significativa en el precio<sup>105</sup>. Para beneficiarse del régimen tarifario las empresas electro-intensivas deben firmar un contrato con la ANDE, que contiene, entre diversos elementos, las fórmulas para reajustar las tarifas. La norma establece que la suma de las potencias contratadas por las industrias electro-intensivas no puede exceder los 250 MW/h y el orden de prelación se establece en función de las fechas de las resoluciones ministeriales que otorgan los beneficios de la Ley 60/90 a los respectivos proyectos de inversión.

En este marco, durante 2012, cuatro empresas de capitales extranjeros firmaron contratos de largo plazo (10 y 14 años) con la ANDE al amparo del Decreto 7.406/11. Los proyectos de inversión respectivos se amparan en la Ley 60/90, suponen inversiones por unos 200 millones de dólares y generan más de 1.000 empleos directos. La potencia contratada por el conjunto de las cuatro empresas absorbe 176MW/h de los 250MW/h disponibles. Hacia fines de 2014 ninguna de estas empresas había comenzado a operar y se esperaba que la primera comenzara a funcionar en 2015.

### **VI.3.3 Incentivos financieros**

#### ***Agencia Financiera de Desarrollo***

El principal mecanismo de apoyo público al acceso a financiamiento de las inversiones del sector privado corresponde a los programas de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD). La Agencia fue creada en 2005 a través de la Ley 2.640/005, luego modificada por la Ley 3.330/007, como una persona jurídica de derecho público, autónoma y autárquica, que se relaciona con el PE a través del MH. Funciona como banca pública de segundo piso y comenzó a operar a mediados de 2006 con el objetivo de impulsar el crédito a mediano y largo plazo a empresas y personas. En el período 2006-2014 ha aprobado operaciones por 815 millones de dólares, la gran mayoría en el último trienio. Cuenta con diversos programas con énfasis en el financiamiento de MIPYME's, aunque no limitados exclusivamente a este tipo de empresas, al tiempo que también financia la construcción o adquisición de viviendas para casa habitación. La AFD opera fundamentalmente bajo las reglas del mercado y no subsidia los proyectos que financia<sup>106</sup>. Del monto total de operaciones aprobadas, el 39% correspondió a viviendas, seguido por proyectos de inversión en el sector agrícola (21%), ganadero (14%) e industrial (11%), y los créditos a microempresas (10%). Los plazos de los créditos para vivienda suelen ser de hasta 20 años y para proyectos de inversión de hasta 12 años.

---

<sup>104</sup> El racional consiste en incrementar el consumo en el horario en el que Paraguay recibe una compensación de Brasil por la energía sobrante que no usa, cobrando a las empresas electro-intensivas una tarifa que les resulta conveniente pero que a la vez es superior a la compensación que se deja de percibir.

<sup>105</sup> Las empresas que se están amparando en el Decreto 7.406/11 están pagando un precio por MW aproximadamente un 40% menor al que hubieran pagado bajo el régimen tarifario anterior.

<sup>106</sup> [Insfrán \(2011\)](#).

La Ley 606/95 creó el Fondo de Garantía para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, que no llegó a operar. Actualmente, está en consideración del Congreso un proyecto de ley en esta materia que asigna la administración del Fondo a la AFD.

#### **FOCEM<sup>107</sup>**

El Paraguay es el principal beneficiario del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), que en el período 2006-2012 aprobó contribuciones financieras no reembolsables para el Paraguay por un monto de 609 millones de dólares, que sumadas a 221 millones de dólares de contrapartida local, han financiado (y están financiando) fundamentalmente proyectos de infraestructura física (775 de los 829 millones).

### **VI.3.4 Otros apoyos públicos focalizados**

#### **Zonas Francas**

El régimen de Zonas Francas (ZF's) paraguayo fue establecido hace dos décadas por la Ley 523/95 y cuenta con varios decretos reglamentarios y normas relacionadas<sup>108</sup>.

Los contenidos principales de este marco regulatorio de las ZF's son los siguientes:

- **Objetivos**. No se explicitan en la normativa.
- **Definición y actividades**. Las ZF's son espacios del territorio nacional de propiedad privada, cercadas y aisladas del territorio aduanero, autorizadas por el PE, en las que se pueden desarrollar, separada o conjuntamente: actividades comerciales (sin transformación ni modificación de los bienes), actividades industriales y servicios de reparaciones y mantenimiento de equipos y maquinaria. Otros servicios, destinados al mercado internacional, pueden ser autorizados por el PE, a pedido del CNZF.
- **Beneficiarios/Usuarios**. El concesionario es una persona jurídica que adquiere el derecho de habilitar, administrar y explotar una ZF, mediante contrato con el PE, y provee la infraestructura necesaria para instalación y funcionamiento a cambio de un precio convenido con cada usuario. El concesionario tiene derecho a instalar su industria, asumiendo las obligaciones de usuario. El usuario es una persona física o jurídica que desarrolla las actividades autorizadas a las ZF's, a partir de contrato con el concesionario. El Estado no puede ser concesionario ni usuario.
- **Régimen tributario – Beneficios**. Los beneficios están contemplados en el régimen tributario aplicable:
  - 1) Los usuarios están exentos de todo tributo nacional, municipal o departamental, en el desarrollo de las actividades autorizadas, con excepción del régimen tributario previsto en la Ley de ZF's. Todas las demás actividades que se realicen en ZF están sometidas al régimen general tributario del país. Los cambios futuros en la legislación tributaria no aplican a las personas que

<sup>107</sup> La inclusión del FOCEM como un apoyo público a las inversiones puede ser discutible. De todos modos, es un apoyo de cierta significación a la inversión pública en infraestructura, aunque originado en la cooperación internacional.

<sup>108</sup> Ley 2.421/04 (Reordenamiento administrativo y adecuación fiscal; modificatoria del régimen de ZF's); Decreto 15.554/96 (reglamentario); Decreto 15.006/01 (Manual de Organización y Funciones CNZF); Decreto 19.461/02 (Reglamento de Funcionamiento y Operación de la ZF); Decreto 21.309/03 (modificatorio); Decreto 7.068/06 (habilita venta en mercado doméstico con preferencia MERCOSUR).

se acogieron al régimen de ZF's, salvo que las mismas opten por el nuevo régimen tributario.

- 2) Los usuarios cuyos ingresos brutos por ventas al territorio aduanero no superan el 10% de los ingresos brutos por ventas, tributan el "Impuesto de Zona Franca", equivalente al 0,5% del valor total de los ingresos brutos provenientes de las ventas a terceros países. En caso de superar el 10% referido, deben tributar el Impuesto a la Renta vigente sobre el porcentaje que las ventas al territorio aduanero representan en los ingresos brutos totales, deduciendo los gastos en la misma proporción.
  - 3) Las exportaciones de bienes y servicios desde el territorio aduanero a una ZF se consideran operaciones de exportación a terceros países, a todos los efectos fiscales, aduaneros y administrativos.
  - 4) La introducción de bienes a las ZF's, desde cualquier origen, está exenta de todo tributo de internación nacional, departamental o municipal, salvo las tasas por servicios prestados (incluye bienes de capital, incluso aquellos bajo contrato de leasing, y los necesarios para el desarrollo de las obras del concesionario).
  - 5) La exportación o reexportación de bienes y servicios desde ZF a terceros países, a otra ZF o al territorio aduanero, está exenta de todo tributo nacional, departamental o municipal.
  - 6) Las importaciones al territorio aduanero provenientes de empresas radicadas en ZF, están sujetas a todos los tributos de importación, incluyendo los aranceles aplicables, salvo los productos industriales que cumplen con el requisito del régimen de origen exigido por los acuerdos internacionales vigentes en el país. Las mercancías importadas al territorio aduanero procedentes de las ZF's habilitadas en el país, que acrediten origen MERCOSUR al momento de su ingreso, pueden acogerse a los beneficios arancelarios del MERCOSUR.
  - 7) Los concesionarios no están alcanzados por las exenciones y beneficios concedidos a los usuarios pero pueden solicitar los beneficios de la Ley 60/90. Están exentos del IVA por los servicios prestados a los usuarios. Las facilidades portuarias que el concesionario ofrece a los usuarios están exentas de todo tributo.
- **Plazo**. Las concesiones se otorgan por 30 años, salvo que el concesionario desee un plazo menor, prorrogable por igual término según la legislación vigente a la fecha de la prórroga.
  - **Penalizaciones**. Las infracciones a la Ley y/o incumplimientos de obligaciones contractuales por parte de concesionarios y/o usuarios se sancionan con: i) una multa de hasta el 1% del monto de la inversión prevista, según la gravedad de la infracción; ii) con la cancelación de la concesión o del contrato que autoriza a operar, cuando la infracción y/o el incumplimiento son reiterados y graves (se establecen expresamente cuáles son las infracciones graves por parte de los usuarios). Introducir o retirar mercaderías de ZF en contravención a la Ley constituye delito de contrabando.

- **Exigencias/contrapartidas.** Los usuarios no tienen requisitos de nivel de operaciones, contratación de mano de obra, inversiones, etc. Entre las obligaciones del usuario se establecen la de invertir el capital indicado en la solicitud que presentó al concesionario, así como plazos para el inicio de la inversión y las actividades. Las obligaciones del concesionario incluyen proveer la infraestructura y los servicios necesarios para el funcionamiento de la zona de acuerdo con el proyecto aprobado (la normativa identifica la infraestructura necesaria). La concesión se otorga bajo condición resolutoria de que se cumpla en tiempo y forma con el proyecto de inversión aprobado.
- **Institucionalidad.** Comité Nacional de Zonas Francas (CNZF), organismo autónomo que se relaciona con el PE a través del MH, integrado por tres Viceministros (de Hacienda, de Industria y Comercio, y de Obras Públicas y Comunicaciones), y sendos representantes de los usuarios y los concesionarios (ambos electos por sus pares). El CNZF tiene Director Ejecutivo y personal administrativo, y sus funciones incluyen: i) promover y desarrollar las ZF's, incluyendo la promoción de la radicación de actividades de investigación e innovación y la evaluación del impacto regional; ii) dictaminar en las solicitudes de concesiones de ZF's y preparar los contratos de concesión; iii) realizar las tareas de fiscalización y control; iv) realizar las tareas necesarias para funcionamiento y operación, incluyendo, preparar los proyectos de reglamentos y llevar registros de los contratos de concesión y los contratos entre los usuarios y los concesionarios. El CNZF puede someter eventuales diferencias con un concesionario del exterior al CIADI.
- **Otros.** Los Almacenes Generales de Depósitos pueden operar en ZF y los "Warrants" y Certificados de Depósitos que emiten sobre las mercaderías, materias primas y productos recibidos, sólo son negociables una vez refrendados por el CNZF.

De la consideración de la normativa vigente surgen los siguientes comentarios:

- Si bien las normas no explicitan los objetivos del régimen, estos surgen de declaraciones y la propia naturaleza del mismo, e incluyen: promover la atracción de inversiones nacionales y extranjeras; aumentar la comercialización de bienes nacionales y la contratación de servicios locales; crear polos de desarrollo en determinadas regiones; generar nuevos ingresos de divisas; desarrollar centros de negocios; evitar el contrabando y la piratería; y aumentar la competitividad.
- La normativa es relativamente estándar y tiene varios aspectos comunes con otras legislaciones en la materia vigentes en la región (en particular, el régimen uruguayo). Un aspecto distintivo del caso paraguayo es la ausencia de toda intervención estatal en el vínculo entre el concesionario y el usuario. Una vez que la ZF ha sido autorizada y está en condiciones de funcionar, el usuario accede a los beneficios del régimen a partir de un contrato con el concesionario, por el plazo acordado entre ambos y sin ninguna evaluación por parte del Estado en cuanto a la inversión involucrada, empleo generado, etc. De este modo, el Estado pierde el control sobre la concesión de incentivos tributarios, y con ello, la posibilidad de orientar las inversiones de acuerdo con objetivos específicos.

- La Ley de ZF's adopta un enfoque restrictivo en cuanto a las actividades de servicios y prevé expresamente sólo las de reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo, y requiere autorización del PE para la prestación de otros servicios. Esta es una diferencia sustantiva con los regímenes de otros países de la región en los que las ZF's han jugado un papel determinante en la localización de actividades de servicios globales. Según información de prensa, la Cámara de Diputados ha considerado un proyecto de Ley modificatorio de la Ley 523/95 que autoriza actividades como centros de contacto, trading, servicios de consultoría y desarrollo de software, entre otros. Tanto para las actividades industriales como las de servicios, las ZF's compiten con el régimen de Maquila que se trata a continuación.

Luego de más de 15 años de haber sido reglamentado, el régimen de ZF's ha tenido escaso desarrollo. En el Paraguay existen actualmente dos ZF's, ubicadas en el Departamento de Alto Paraná, que están operando desde 2003. La mayoría de las mercaderías que egresan de ZF's se destinan al territorio aduanero paraguayo, luego de haber sido almacenadas temporalmente. En este sentido, la función principal de las ZF's ha sido la de reducir los volúmenes de los inventarios y los costos financieros por mantenimiento de stocks de los importadores. Los usuarios industriales son muy pocos y uno solo concentra casi la totalidad de las exportaciones de bienes producidos en zonas francas: un productor global de autopartes (juegos de cables para sistemas eléctricos), que comenzó a operar a fines de 2011 y en 2014 exportó 40 millones de dólares a Brasil<sup>109</sup>.

La expectativa de localizar actividad industrial en ZF's está limitada por el hecho de que la mayoría de las industrias que pueden desarrollarse en el Paraguay depende de los mercados regionales para colocar su producción y no hay acceso preferencial a estos mercados desde las ZF's, con la excepción del propio mercado paraguayo, aun cuando los productos de que se trate cumplan con el Régimen de Origen del MERCOSUR. Dados los niveles en general elevados del Arancel Externo Común, y la baja carga impositiva en territorio no franco, los beneficios fiscales por localizarse en ZF pueden no compensar el efecto del pago del arancel.

### ***Industria Maquiladora de Exportación***

El marco normativo del régimen de maquila viene dado por la Ley 1.064/97 – Ley de Maquila, el Decreto 9.585/00, que la reglamenta, y la Resolución 96/03, que reglamenta aspectos tributarios.

Los principales contenidos de este régimen son los siguientes<sup>110</sup>:

<sup>109</sup> Abastece plantas de la marca Volkswagen.

<sup>110</sup> Definiciones:

**Contrato de maquila de exportación:** acuerdo entre la empresa maquiladora y una empresa domiciliada en el exterior, por el cual se contrata un proceso industrial o de servicio, destinado a la transformación, elaboración, reparación o ensamblaje de mercancías extranjeras a ser importadas temporalmente para su reexportación posterior, pudiendo proveer materias primas, insumos, bienes de producción, tecnología, dirección y asistencia técnica, según la modalidad que las partes establezcan.

**Maquiladora:** persona nacional o extranjera constituida al solo efecto de ejecutar programas de maquila de exportación, o, empresa ya establecida, con capacidad instalada ociosa, a la que se aprueba un programa.

**Submaquila:** complemento del proceso productivo de la actividad objeto del programa, para posteriormente reintegrarlo a la maquiladora que contrató el servicio y ser luego exportado (entre maquiladoras o entre una maquiladora y una no maquiladora).

**Maquila de servicio intangible:** maquila de servicio que tiene por objeto otorgar un valor agregado intelectual, o de naturaleza similar, a bienes intangibles, a partir de la importación temporal de bienes tangibles o intangibles, que son devueltos al exterior por medios electrónicos o tangibles.

- **Objetivos y expectativas.** La Ley 1.064/97 explicita como objetivo el de promover el establecimiento y regular las operaciones de empresas industriales maquiladoras. El Decreto reglamentario, en su parte expositiva, señala varios resultados esperados: mayor integración regional y global; impacto positivo en productores de bienes y servicios, en particular, PYMES (por subcontratación); mayor competitividad por transmisión y generación de tecnologías de punta; creación de empleos y capacitación de empresarios y trabajadores; ingresos netos de divisas.
- **Beneficiarios.** Personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, domiciliadas en el país, habilitadas para realizar actos de comercio.
- **Régimen Tributario – Beneficios.**
  - 1) El contrato de maquila y las actividades realizadas en ejecución del mismo están exentos de todo tributo nacional, departamental o municipal, con excepción del régimen tributario introducido en el siguiente numeral<sup>111</sup>. La exoneración se extiende a: i) la importación temporal de los bienes previstos en el contrato de maquila (materias primas e insumos; maquinaria, aparatos, herramientas, equipos; y cajas de tráileres y contenedores); ii) la reexportación de los bienes importados temporalmente bajo el contrato (bienes de activo fijo y otros que no han tenido transformación ni incremento de valor); y iii) la exportación de los bienes transformados, elaborados, reparados o ensamblados bajo dicho contrato (se aplica la exoneración de IVA a las exportaciones del régimen general). La prestación de servicios entre la maquiladora y la sub-maquiladora se encuentra gravada por IVA.
  - 2) El contrato de maquila y las actividades realizadas en su ejecución están gravadas por un tributo único del 1% sobre el mayor entre el valor agregado en territorio nacional o el valor de la factura emitida por orden y cuenta de la matriz (en la reglamentación se presume que el valor de la factura por la prestación de los servicios del programa es igual al valor agregado en territorio nacional). El contrato de sub-maquila está gravado por un tributo único del 1% sobre el valor agregado en territorio nacional, en concepto de Impuesto a la Renta.
  - 3) Las ventas en el mercado interno de los bienes producidos y de los bienes de producción importados temporalmente, requieren de autorización y tributan los gravámenes aplicables para su nacionalización más todos los tributos internos correspondientes. Estas ventas no pueden superar el 10% del volumen exportado en el último año. Los ingresos por las ventas están sujetos al pago del impuesto a la renta por la parte vendida en el mercado nacional, conforme a lo establecido en el régimen tributario general para las rentas internacionales (artículo 10, Ley 125/91).
  - 4) La empresa maquiladora debe otorgar garantía suficiente por el monto de los gravámenes eventualmente aplicables.

---

Maquiladora con programa albergue o shelter: empresa a la que se aprueba programa para realizar proyectos de exportación por parte de empresas extranjeras que facilitan la tecnología y el material productivo, sin operarlos directamente (la empresa extranjera puede tener sucursal en Paraguay o establecer un consorcio con una empresa paraguaya).

<sup>111</sup> El decreto reglamentario identifica los tributos y prevé beneficios adicionales para empresas exclusivamente maquiladoras

- **Penalizaciones.** En caso de incumplimiento de lo previsto en la Ley y en el programa autorizado se sanciona a las empresas, según la gravedad de la falta, con la suspensión temporal del programa o la cancelación definitiva de su registro. La reincidencia en un acto u omisión que hubiese ocasionado una suspensión temporal es motivo suficiente para la cancelación definitiva.
- **Exigencias/contrapartidas.** El decreto reglamentario establece expresamente que no es necesario cumplir con requisitos de nivel de operaciones, contratación de mano de obra, inversiones, etc. (salvo el cumplimiento de lo previsto en el programa autorizado). La Ley hace referencia a la obligación de capacitar al personal nacional necesario para la ejecución del programa.
- **Institucionalidad.** Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME), integrado por 5 miembros del sector público y presidido por el representante del MIC. Es un órgano asesor del MIC y del MH, cuyas funciones incluyen: i) formular lineamientos de políticas para el fomento del régimen y establecer estrategias para maximizar integración de materias primas e insumos nacionales, y asimilar y adaptar tecnologías; ii) evaluar y asesorar en materia de todos los permisos otorgados a las empresas maquiladoras (Programa de actividades; importaciones; modificación, suspensión o cancelación del Programa); iii) dictaminar sobre asuntos relacionados no previstos expresamente. El CNIME cuenta con una Secretaría Ejecutiva encargada de la aplicación de la Ley y sus reglamentos, y de la gestión administrativa. Se establece un Centro Único de Trámites (CUT) incorporado al CNIME. Los permisos son otorgados por Resolución Biministerial de MIC y MH.
- **Otros.** Las personas físicas extranjeras que ingresan para trabajar en empresas maquiladoras pueden permanecer en el país por el plazo del programa (“Visa maquila”). Los extranjeros, radicados en el país o no, pueden ocupar cargos directivos.

De la consideración de la normativa vigente surgen los siguientes comentarios:

- El régimen de maquila consiste básicamente en la combinación de un régimen especial de importación para toda actividad relacionada con el programa y de exoneraciones tributarias adicionales que alcanzan a los demás tributos. El régimen tributario general es sustituido por un tributo único que es una carga no significativa.
- Existen similitudes y diferencias entre este régimen y el de ZF’s, que sugieren que el de maquila tiende a ser más atractivo para el desarrollo de actividades industriales y de servicios. El régimen de maquila prevé condiciones más restrictivas que el de ZF’s: i) exigencia de un contrato de maquila; ii) requisito de aprobación de un programa de maquila; iii) permisos diversos; iv) plazos para la permanencia en el país de materias primas e insumos; y v) exigencia de garantías. Pero presenta algunas ventajas relevantes: i) las mercaderías producidas por el régimen se benefician del MERCOSUR en tanto cumplan con el régimen de origen correspondiente; ii) los servicios están expresamente previstos, con una definición amplia; y iii) se pueden localizar en cualquier parte del territorio aduanero, sin depender de la ubicación de las ZF’s y la infraestructura disponible en ellas. En cuanto a los beneficios tributarios, cuál de los dos regímenes es más

favorable para el empresario dependerá de la proporción de valor agregado en el territorio nacional. En términos generales, si el valor agregado nacional es menor al 50% del valor de exportación, el impuesto a pagar es menor bajo el régimen de Maquila. En las actividades industriales, en una economía pequeña y con escasa integración vertical, cabe esperar que tiendan a predominar los casos de valor agregado inferior al 50%. De todos modos, siendo ambos regímenes tributarios sumamente favorables, esta no deja de ser una diferencia menor entre ambos instrumentos, en comparación con las mencionadas más arriba.

El Cuadro 12 informa el valor exportado bajo el régimen y el monto recaudado por concepto de tributo único, en el período 2001-2014 (la normativa fue reglamentada en 2000). Se observa una expansión sistemática en las exportaciones, sólo interrumpida en 2009 por la crisis, con un registro máximo de 250 millones de dólares en 2014. La recaudación del tributo único de 2,2 millones de dólares en ese año se corresponde con un valor de factura por la prestación de servicios de maquila de unos 220 millones de dólares (el valor de factura se acepta como aproximación al valor agregado nacional). En 2014, las inversiones asociadas a nuevos proyectos fueron de 71 millones de dólares y hacia fines de ese año había 80 empresas con programas aprobados.

**Cuadro 12 – Maquila: exportaciones y recaudación Tributo Único**

En miles de dólares

	<b>Exportaciones Maquila</b>	<b>Recaudación Tributo Único</b>
2001	1.184	--
2002	2.001	--
2003	7.931	31,4
2004	8.408	15,1
2005	27.546	47,0
2006	54.689	139,7
2007	74.764	279,2
2008	79.497	281,0
2009	62.587	369,2
2010	102.149	699,0
2011	142.012	759,2
2012	140.915	1.032,8
2013	159.442	1.107,0
2014	250.069	2.223,4

Fuente: elaboración propia con datos MIC, SET-MH y BCP

El Cuadro 13 informa la mano de obra ocupada bajo régimen de maquila por sector de actividad a principios de 2014. De un total de unos 6.800 empleos directos, el 36% corresponden al sector de textiles y confecciones, seguido por el sector de autopartes con el 17%, el de calzado con el 14%, el de productos farmacéuticos con el 12%, el de

plásticos con el 7% y el de los servicios intangibles con el 6%<sup>112</sup>. El dinamismo reciente se manifiesta en que a comienzos de 2015 los empleos directos ascendieron a casi 9.000. El mayor dinamismo relativo ha correspondido a los sectores de autopartes, servicios y plásticos. Los principales mercados de destino han sido tradicionalmente Argentina y Brasil, con aproximadamente tres cuartas partes de las exportaciones totales de maquila, mientras que en el resto se destacan los mercados del sudeste asiático.

Cuadro 13 – **Maquila: mano de obra ocupada (2014)**  
Número de empleos directos

	<b>Mano de obra</b>
Confecciones y textiles	2.434
Autopartes	1.142
Calzado y sus partes	928
Productos farmacéuticos	798
Plásticos y sus manufacturas	499
Servicios intangibles	381
Cuero y sus manufacturas	363
Alimento para mascotas	132
Productos alimenticios	56
Madera y sus manufacturas	52
Caucho y sus manufacturas	19
Pigmento, pintura y colorantes	13
Manufacturas diversas	4
<b>Total</b>	<b>6.821</b>

Fuente: MIC

En definitiva, la maquila es un régimen maduro, con más de una década de implementado, que ha mostrado un dinamismo muy importante en los últimos dos años. Las exportaciones bajo este instrumento tienen una participación muy marginal en las exportaciones totales del Paraguay (en el entorno del 3%). Sin embargo, una evaluación de la significación del régimen debe tener en cuenta el tipo de producto involucrado: los bienes canalizados a través de este régimen son exportaciones no tradicionales, de tipo industrial o agroindustrial. Si la comparación se realiza con las exportaciones totales de productos industriales y agroindustriales, el instrumento adquiere significación ya que habría explicado en torno al 20% de las ventas al exterior de tales productos en 2014.

### **Alianza Público-Privada**

<sup>112</sup> Algunos de los autopartistas ya fueron mencionados en ocasión de presentar la PAN. En principio no existe contradicción en operar bajo el régimen de maquila y también estar amparado en la PAN, ya que no necesariamente todas las actividades de la empresa se realizan bajo el formato de maquila.

En noviembre de 2013 fue promulgada la Ley 5.102, de la Alianza Pública Privada (APP), que establece el marco regulatorio para la promoción de la inversión en infraestructura pública y en la producción de bienes y la prestación de servicios a cargo del Estado, a través de contratos de participación público-privada. Además de establecer la figura jurídica de estos contratos, la Ley prevé la iniciativa privada y regula la constitución de fideicomisos por parte de los organismos y entidades del Estado para el desarrollo de los proyectos. En marzo de 2014 se aprobó la reglamentación a través del Decreto 1.350. El tiempo transcurrido no permite hacer una evaluación del instrumento, que en cuanto a su diseño está dentro de los estándares de instrumentos modernos y similares implementados en otros países de la región. De todos modos, es un hecho a destacar que se habían presentado 20 proyectos hacia fines de 2014, 10 de iniciativa pública y 10 de iniciativa privada. De los proyectos de iniciativa pública, 6 de ellos se orientaron hacia otros instrumentos, mientras que 7 de los proyectos de iniciativa privada fueron desestimados. Los demás proyectos estaban, a comienzos de 2015, en etapa de estudios y evaluación de propuestas, algunos de ellos en fases de estudios de pre-factibilidad y factibilidad, con la expectativa de realizar la licitación hacia mitad de año. Nuevamente, se trata de un instrumento de niveles de sofisticación y exigencia de capacidades de análisis y gestión, muy superiores al promedio del conjunto de los mecanismos de apoyo a las inversiones.

### **VI.3.5 Promoción de inversiones y asistencia a inversores<sup>113</sup>**

La promoción de inversiones está a cargo de la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), un organismo dependiente del MIC, creado en 2005 para implementar el Plan Nacional de Exportaciones, mediante el trabajo en red con otros actores del Gobierno, empresariado, universidades y organizaciones de la sociedad civil. La REDIEX absorbió a Pro-Paraguay, la Dirección General del MIC que se encargaba de la promoción de exportaciones e inversiones. La gestión de la REDIEX es responsabilidad de un Director General y cuenta con un Consejo Directivo conformado por los Presidentes de las Mesas Sectoriales (sector privado), el Ministro de Industria y Comercio, y el propio Director General. Este Consejo asesora en materia de las estrategias a ser implementadas por la REDIEX.

El diseño de la REDIEX contempla que sus trabajos sustantivos se organizan en cuatro ejes de acción, a cada uno de los cuales les corresponde una Dirección dentro de la institución:

- (i) Mesas sectoriales correspondientes a actividades que se consideran estratégicas. Los programas respectivos se centran en la competitividad exportadora y las inversiones nacionales y extranjeras. Son ocho mesas que se dividen en dos grupos: uno de cuatro mesas de industrias agroforestales (Biocombustibles; Productos forestales; Frutas y hortalizas; Stevia) y otro de cuatro de industrias y servicios (Turismo; TIC's; Textiles y confecciones; Carnes y cueros).

---

<sup>113</sup> Este punto se aborda en sus aspectos más generales.

- (ii) Atracción de inversiones que combina las actividades proactivas de búsqueda de inversores nacionales y extranjeros, con las de acompañar a los inversores en el proceso de instalación y consolidación.
- (iii) Clima de negocios que procura mejorar el marco normativo, jurídico e institucional para la realización de negocios, a través de la reducción o eliminación de las dificultades detectadas. Esto incluye la simplificación de trámites empresariales (STE) y la definición e implementación de mecanismos para el financiamiento de la inversión, la exportación y las actividades promocionales.
- (iv) Servicios al exportador que incluye diversos servicios de apoyo a las actividades de los otros tres ejes, tales como, estudios de mercado, registros de importadores y exportadores, así como la promoción internacional. La REDIEX carece de dependencias propias en el extranjero y la gestión directa en el exterior está a cargo de agregados económicos o comerciales u otro personal del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El diseño en sí mismo de la estructura organizativa y de funciones no es suficiente para evaluar el grado de separación entre las actividades de promoción de inversiones y de exportaciones, aunque sugiere que no están separadas.

La REDIEX responde a la configuración tradicional en América Latina de una entidad que se inicia como promotora de exportaciones y va a ampliando su cobertura al incluir la promoción de inversiones, la asistencia a los inversores y la gestión de programas diversos de financiamiento de operaciones, promoción de cadenas productivas y simplificación burocrática. Esta configuración se aparta de las mejores prácticas que recomiendan la formación de organismos concentrados en la promoción de inversiones y la asistencia al inversor, sectorialmente focalizados, o en su defecto, independizar dentro de un mismo organismo las funciones de promoción de inversiones, asistencia al inversor y mejora del clima de inversiones, de las demás relativas a la promoción de exportaciones.

#### **VI.4 Clasificación de los instrumentos según focalización**

En el Cuadro 14 se clasifican los instrumentos de promoción de inversiones del Paraguay según dos dimensiones de focalización: sectores/actividades y objetivos de desarrollo o contrapartidas (metodología resumida en el Cuadro 3). La ausencia de contrapartidas relevantes se manifiesta en los instrumentos correspondientes al régimen general de inversiones, tal como cabe esperar por definición. Para la clasificación de los apoyos públicos a las inversiones se adopta un enfoque estricto, en el sentido de que se considera que se aplica plenamente una contrapartida tradicional cuando la normativa condiciona explícitamente la intensidad de los beneficios al monto de la inversión, la creación de puestos de trabajo o la localización en un área geográfica determinada. En este marco, la mayoría de los instrumentos de apoyo del sistema de inversiones paraguayo no corresponden plenamente a una configuración de contrapartidas. Es decir, no suele existir en la normativa una graduación de los beneficios en función del nivel de la contrapartida, más allá de la graduación natural por razones de proporcionalidad y de que en la práctica pueda existir cierta graduación

como resultado de las decisiones de las autoridades de aplicación ante casos concretos.

Los regímenes de maquila y ZF's se han ubicado en una posición correspondiente a la ausencia de contrapartidas relevantes. Bajo el régimen de maquila existe incluso la posibilidad de que no se realice una inversión ya que se admite la utilización de capacidad instalada ociosa de empresas existentes, al tiempo que se prevé expresamente que no es necesario cumplir con requisitos de niveles de operación, contratación de mano de obra o de cualquier otro tipo. En el régimen de ZF el usuario debe cumplir con alguna inversión de capital, sin embargo, este es un compromiso que se asume en el contrato con el concesionario, sin ninguna exigencia particular ni intervención estatal. Ambos instrumentos son de amplio alcance en términos de sectores y actividades, sin llegar a formar parte del régimen general.

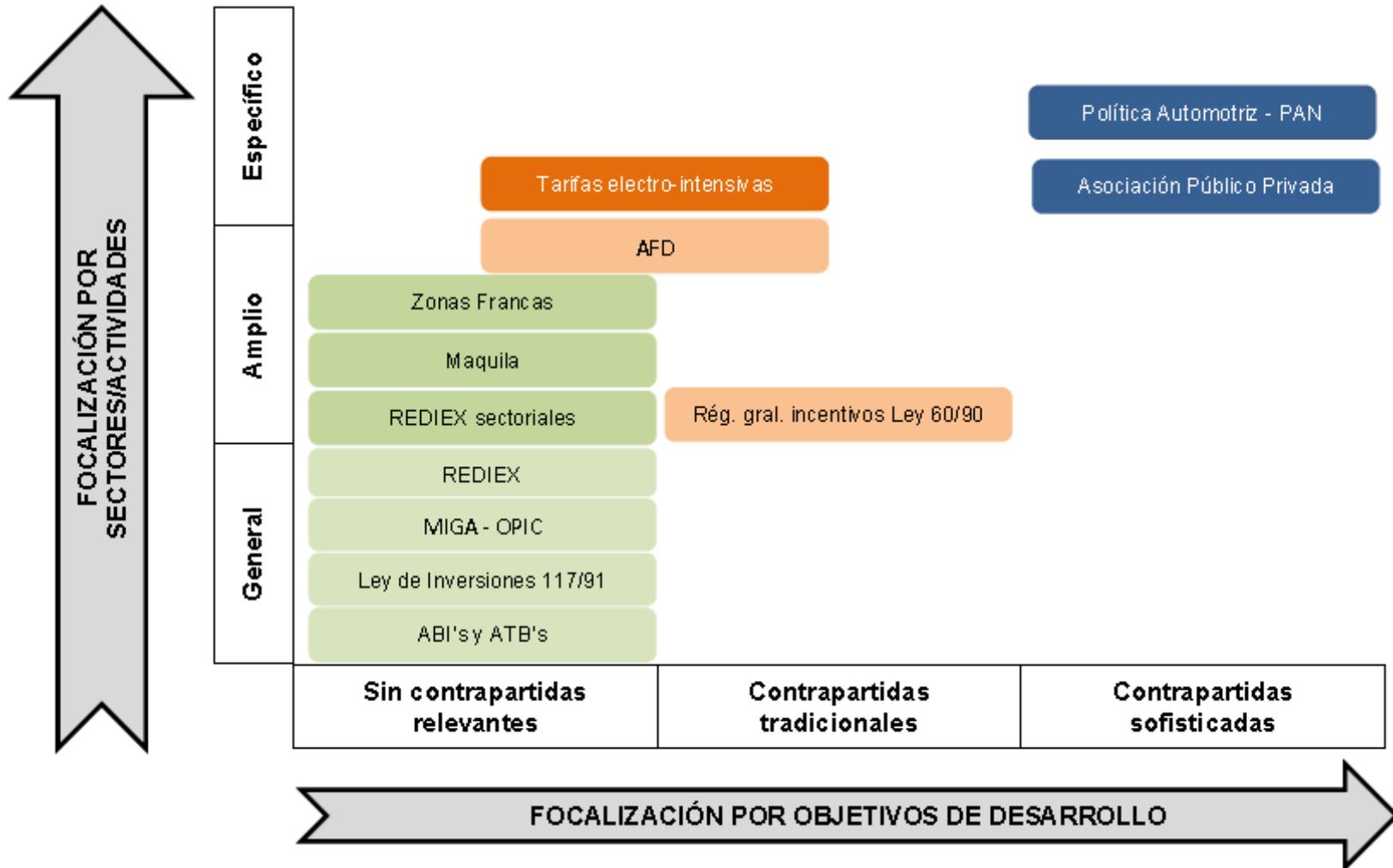
Los incentivos financieros de la AFD y el régimen tarifario para industrias electro-intensivas se ubicaron en una posición intermedia entre la ausencia de contrapartidas y la exigencia de contrapartidas tradicionales. Esto obedece a que en ambos casos la aplicación del instrumento requiere de la realización de una inversión. Los programas de la AFD tienen por objeto el financiamiento de diversos tipos de proyectos de inversión. En el caso de las tarifas de energía eléctrica, el decreto prevé la aprobación del proyecto de inversión por el Consejo de Inversiones de la Ley 60/90. Se ha entendido que existe una focalización en sectores específicos en el caso de las industrias electro-intensivas.

El régimen general de incentivos de la Ley 60/90 exige contrapartidas tradicionales en tanto prevé beneficios adicionales cuando el monto de la inversión es de al menos 5 millones de dólares y plazos más extensos por la localización en áreas de desarrollo preferente. No se ha considerado de alcance general, sino amplio, debido a las limitaciones de su ámbito de aplicación en los sectores de servicios.

Los únicos instrumentos con contrapartidas sofisticadas son la PAN y el régimen de asociación público-privada, de relativamente reciente puesta en funcionamiento en ambos casos. En el primero se destacan las contrapartidas relativas a: la incorporación creciente de valor agregado nacional mediante de la acumulación gradual de procesos productivos básicos; la concreción de inversiones con determinados componentes; la realización de programas de I+D+i; el desarrollo de programas de apoyo a sectores sociales. En el caso del segundo, las razones para su ubicación en el Cuadro se basan en que hace foco en una limitación crítica para el desarrollo como la infraestructura y plantea exigencias de capacidades significativas para su gestión.

En definitiva, se observa un conjunto de instrumentos que, en promedio, muestra escasa focalización sectorial y exigencia de contrapartidas vinculadas con objetivos de desarrollo sustentable. Esto no es necesariamente una crítica en virtud de la necesaria correspondencia que debe mantenerse entre las capacidades necesarias para la aplicación y utilización de los regímenes, y el nivel de sofisticación de los mismos.

Cuadro 14 – Paraguay: clasificación de instrumentos de promoción de inversiones según dimensión e intensidad de focalización



Fuente: elaboración propia

## **VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **VII.1 Comentarios generales**

El Paraguay tiene un hándicap muy considerable en las condiciones generales que son determinantes de las decisiones de inversión: déficits en la disponibilidad de recursos humanos; limitaciones en la calidad institucional y de la gestión pública y empresarial; muy escaso desarrollo en ciencia, tecnología e innovación; y deficiencias en la infraestructura física que agravan los efectos de la mediterraneidad.

La oferta de negocios potenciales es acotada y viene dada por: i) la explotación de recursos naturales (agricultura, ganadería, forestación); ii) el aprovechamiento de la abundancia de energía eléctrica por las industrias electro-intensivas; iii) los procesos básicos de transformación de recursos naturales; iv) algunas actividades de industrialización de insumos importados, orientadas a los mercados de Argentina, Brasil y el mercado doméstico (plásticos, químicos, autopartes); y v) el desarrollo aún incipiente de las exportaciones de servicios globales y transfronterizos, dentro de las posibilidades que ofrece la disponibilidad de recursos humanos.

El MERCOSUR está muy lejos de las expectativas originales y es un proceso de integración estancado y caracterizado por la inestabilidad en las condiciones de acceso a mercados. Sin embargo, el MERCOSUR no es sustituible en su papel en el desarrollo económico del Paraguay. El MERCOSUR es importante para el comercio del Paraguay con Argentina y Brasil, y es la base para el desarrollo de empresas nacionales en el sector industrial y una parte de la IED. Si bien el MERCOSUR se ha constituido en una restricción para las negociaciones comerciales con terceros países, se debe reconocer que el atractivo individual del Paraguay como socio comercial es muy bajo y que acuerdos con bloques o países desarrollados o grandes economías emergentes son difíciles de alcanzar negociando individualmente.

El hándicap referido podría ser en alguna medida moderado por una mejora en los instrumentos de promoción de inversiones pero los avances más sustantivos dependen de cambios estructurales y culturales profundos. Asimismo, las características del sistema tributario paraguayo en términos de tasas impositivas y observancia de la normativa, juegan en contra de la efectividad de los incentivos tributarios a las inversiones, que son necesariamente los de mayor utilización.

No obstante lo anterior, no debe interpretarse que el Paraguay carezca de oportunidades para avanzar en la consecución de los objetivos de su desarrollo económico y social. Por el contrario, Paraguay dispone de la oportunidad dada por una creciente disponibilidad de recursos para financiar su desarrollo, lo que tiene como contracara el desafío de alta complejidad de gestionarlos adecuadamente y de generar las capacidades necesarias para ello (FONACIDE). Esto se suma a otros factores que alimentan las expectativas de lograr avances significativos en el mediano plazo, por ejemplo: las buenas perspectivas en materia de crecimiento económico; las ventajas potenciales de una población joven en edad de trabajar; el hecho de estar comenzando a abordar sistemáticamente la mejora de la competitividad; entre otros. En este trabajo se han identificado algunas innovaciones recientes en materia de instrumentos que van en el buen sentido, aunque no se está en condiciones aun de tener una evaluación de su funcionamiento.

Las buenas prácticas en materia de instrumentos de promoción de inversiones apuntan a mecanismos focalizados y vinculados con los objetivos de desarrollo, lo que da lugar a instrumentos más complejos y exigentes en cuanto a las **capacidades** de quienes los diseñan y aplican, y de quienes son sus beneficiarios potenciales. En este sentido, los diversos ajustes que se puedan introducir en estos mecanismos tienen que darse en un marco de consistencia con los requerimientos de capacidades públicas y privadas, y el fortalecimiento de éstas debe ser parte integral de los procesos de ajuste. Los recursos que se inviertan en generación de capacidades sustentables se verán rentabilizados en términos de la eficacia y eficiencia del instrumento correspondiente. A continuación se realiza una lectura general de los apoyos públicos a las inversiones en el Paraguay en relación con las mejores prácticas internacionales sobre incentivos a las inversiones, identificadas en la sección IV.

**Fundamentos.** En el Paraguay existe un claro compromiso político con la inversión, y en particular, con la inversión extranjera, que no se ha modificado con los cambios de gobierno y ha estado consistentemente incorporado en los planes estratégicos. Los fundamentos de los instrumentos de apoyo, su racional y justificación, están en general asociados con la estrategia de desarrollo y responden a la lógica de externalidades positivas. El instrumento central del sistema de incentivos, la Ley 60/90, refiere explícitamente a la consistencia entre las inversiones beneficiadas y la política económica y social del gobierno.

**Objetivos.** Los objetivos de los incentivos están claramente explicitados en la mayoría de los casos, con la notable excepción del régimen de ZF's. La creación de empleo y la incorporación de tecnología son objetivos comunes a los distintos mecanismos. También se repiten los de capacitación de trabajadores e incremento de las exportaciones. Los objetivos de los instrumentos son específicos y medibles, aunque no se han establecido formalmente indicadores consistentes con la información que genera la aplicación de estos instrumentos. La factibilidad y la relevancia de los objetivos, así como la inclusión de límites temporales con metas intermedias, no parecen haber sido previstas en la mayoría de los casos y son también un aspecto a incorporar en futuras revisiones.

**Efectividad.** En línea con el párrafo anterior, no es posible determinar si hubo alguna evaluación de la efectividad de los instrumentos antes de su adopción. En cambio, sí es posible aproximar la efectividad a través de los resultados de su aplicación, aunque con las limitaciones que implican la ausencia de metas cuantitativas declaradas y contar con información sólo parcial sobre su utilización. En este sentido, el régimen general de incentivos a las inversiones de la Ley 60/90, el régimen de maquila, las tarifas preferenciales para industrias electro-intensivas y los programas de la AFD, muestran resultados razonables, con una notoria tendencia a mejorar en los últimos años. En el caso particular de la alianza público-privada para la construcción de infraestructuras públicas, hubo una evaluación previa y se consideró el modelo vigente en Uruguay con propósitos similares.

El desperdicio potencial de recursos públicos, por ineffectividad del diseño de los instrumentos o por **redundancia**, es difícil de analizar previo al otorgamiento de los incentivos. En el Paraguay, las oportunidades de inversión son muy específicas, no se cuenta con antecedentes sistematizados, y además, las condiciones particulares de la estructura productiva, disponibilidad de recursos y ubicación geográfica relativizan las

experiencias generadas en otros países. Si bien el análisis de la redundancia de los incentivos es complejo aun ex post, puede argumentarse que la probabilidad de desperdicio de recursos públicos es mayor cuando se observan: i) inversiones en empresas existentes; ii) inversiones frecuentes y de tamaño reducido en términos del tamaño de la empresa; iii) inversiones en relación con recursos o activos estratégicos; iv) inversiones en empresas orientadas al mercado doméstico; v) incentivos que no son significativos en relación con el proyecto de que se trate. Estos puntos pueden servir de guía para identificar la información necesaria sobre aplicación de los incentivos y tener una primera aproximación de la redundancia potencial en el conjunto de los instrumentos de apoyo.

**Costos y Beneficios.** La evaluación previa de costos y beneficios, aun cuando se realice, ofrece márgenes de error considerables. En el caso del Paraguay, la prioridad es sistematizar las evaluaciones de costos y beneficios a partir de la aplicación del incentivo y prever en la propia normativa la posibilidad de introducir correctivos como resultado de tales evaluaciones.

**Revisión periódica.** Los instrumentos de apoyo, implícitamente, están sujetos a evaluaciones y revisiones, pero éstas no parecen ser sistemáticas. No se dispone de un mandato explícito, que defina la periodicidad de las revisiones, ni de metodologías de evaluación preestablecidas. La aplicación de los instrumentos genera información básica, como inversión, producción, exportaciones y empleo, entre otros. En cambio, es más difícil obtener información cuantificable y confiable sobre los efectos hacia el interior de las empresas y sobre los posibles derrames.

**Transparencia y predictibilidad.** En cuanto a la difusión pública de información relativa a los incentivos, se suele disponer periódicamente de informes y comunicados en relación con prácticamente todos los instrumentos. Sin embargo, esta información suele contener un resumen de los resultados de la aplicación en términos de montos de inversión, número de proyectos, puestos de trabajo y/o exportaciones, pero sin identificar exhaustivamente a los beneficiarios ni los montos de los beneficios respectivos. La situación es diferente para los instrumentos de más reciente implementación ya que en los últimos años se ha puesto mayor énfasis en la transparencia y difusión de estrategias e información sobre la utilización de los incentivos. La PAN dispone expresamente que se establezca un sistema periódico de información sobre los beneficios otorgados y el cumplimiento de los requisitos para acceder a los mismos. Por su parte, el marco legal para la Alianza Público Privada incorpora disposiciones sobre transparencia y rendición de cuentas, y en cumplimiento de las mismas, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social presenta un informe de gestión anual. Los instrumentos más recientes se ajustan mucho más a los requerimientos de transparencia y predictibilidad que los más antiguos.

En el Paraguay, los incentivos son establecidos por leyes y su aplicación reglamentada por decretos y, eventualmente, resoluciones (la excepción es el régimen de tarifas preferenciales para industrias electro-intensivas que se establece por decreto). Algunas decisiones relevantes de la administración de los mecanismos son tomadas por las autoridades de aplicación. Las ventajas de la utilización de leyes a los efectos de garantías, transparencia y debate público de los incentivos, deben ser contrapesadas con la complejidad política y la lentitud del proceso legislativo en

algunos países. En este último caso, que se entiende aplica al Paraguay, puede ser preferible la utilización del esquema de normas generales establecidas en leyes, y regulaciones para hacer efectivas esas normas establecidas en decretos.

Los criterios para el otorgamiento de los incentivos están contenidos en las leyes y reglamentos, pero no siempre en forma precisa. También en este caso hay una diferencia de calidad entre las regulaciones más recientes y las más antiguas. La relación entre los inversores y la Administración permite obtener aclaraciones e interpretaciones sobre las normas sin que ello constituya un sistema formal de consultas vinculantes.

**Estabilidad.** A lo largo de la última década se han procesado modificaciones en algunos de los instrumentos (régimen general de incentivos fiscales a la inversión, ZF's, régimen automotriz). No se cuenta con elementos de juicio que permitan apreciar la oportunidad y predictibilidad de tales modificaciones. Sin perjuicio de ello, el sistema de incentivos en el Paraguay puede considerarse estable. Las tendencias actuales a la transparencia y a una relación recíproca más activa con el sector privado, deberían resultar en que las futuras modificaciones sean objeto de tratamiento conjunto y se proteja a las inversiones que puedan ser afectadas negativamente por cambios en las reglas vigentes.

**Contrapartidas y observancia.** Las exigencias de contrapartidas en los instrumentos de apoyo utilizados en el Paraguay son limitadas y de tipo tradicional, y refieren fundamentalmente a la inversión, con excepción de la PAN que establece un conjunto diverso de requisitos de mayor complejidad. No existe necesariamente una correlación, o la misma es débil, entre los objetivos declarados y las contrapartidas exigidas. En general, la normativa no prevé explícitamente un vínculo entre el nivel de la contrapartida y la intensidad y duración del beneficio, con la excepción de lo que establece la Ley 60/90 para inversiones de por lo menos 5 millones de dólares, financiadas con repatriaciones de capital o localizadas en áreas de desarrollo preferente. La normativa prevé el control de la ejecución de los proyectos y del cumplimiento de los requisitos que solo se pueden verificar con posterioridad a la inversión, así como las penalizaciones en casos de incumplimiento o de desvío del régimen respectivo. Se desconoce la rigurosidad con que estos controles y sanciones se aplican. Es habitual que en presencia de capacidades insuficientes para la gestión de los mecanismos de incentivos, se resientan severamente las actividades de monitoreo y control.

**Sustentabilidad/transitoriedad.** La sustentabilidad económica, social y ambiental de los proyectos de inversión es un concepto básico de la política de desarrollo, aunque su aplicación en la práctica ofrece dificultades, por la complejidad técnica de algunos de los conceptos involucrados. Desde hace algunos años se está procurando en el Paraguay una importante transformación conceptual e instrumental de la Administración. Completar este proceso requerirá de compromiso político y asignación de recursos, y tomará algunos años para que aspectos sofisticados de la gestión del sistema de inversiones y de su normativa puedan aplicarse con carácter general. En el aspecto específico de la transitoriedad de los incentivos, únicamente el régimen de la Ley 60/90 prevé en la propia normativa los plazos máximos de los beneficios. En los regímenes de maquila, industrias electro-intensivas y la PAN, los plazos se determinan

en la propia aplicación del régimen, mientras que en el de ZF's el plazo corresponde al que acuerden el concesionario y el usuario (ambos privados).

**Diferenciación.** Los instrumentos de apoyo a las inversiones empleados en el Paraguay muestran un bajo grado de diferenciación según los distintos tipos de inversiones o inversores. En particular, no se abordan las condiciones específicas de las PYME's, con la excepción de los incentivos financieros. Esta es una carencia importante del sistema paraguayo, que además señala una inconsistencia con la importancia que se asigna a estas empresas en la estrategia de desarrollo. Nuevamente, debe tenerse en cuenta que una mayor diferenciación está asociada a una mayor exigencia de capacidades.

**Soporte institucional.** El otorgamiento de los incentivos recae, en general, en el MIC y el MH, actuando coordinadamente. Los beneficios de la Ley 60/90 y del régimen de maquila se otorgan por resolución conjunta de ambos ministerios, mientras que las concesiones de ZF's las debe autorizar el Poder Ejecutivo. En el caso de la PAN tiende a prevalecer el MIC, que autoriza los programas anuales, pero los proyectos de inversión respectivos deben ser aprobados por el Consejo de Inversiones (Ley 60/90). Entonces, no se observan situaciones en que los incentivos sean otorgados autónomamente por ministerios sectoriales con potenciales conflictos de intereses. Si bien este soporte institucional para la concesión de los incentivos no llega a ser compacto y puede conducir a cierta compartimentación en la gestión de los instrumentos, puede servir de base para consolidar un esquema de mayor coordinación y articulación estratégica, en virtud de las entidades que participan actualmente y de la integración de los diversos organismos interinstitucionales.

La REDIEX, como agencia de promoción de inversiones, se aparta de algunas de las mejores prácticas recomendadas en la materia, en cuanto a que tiene responsabilidades de promoción de exportaciones y es una dependencia del MIC. Como se señaló en el párrafo anterior, la base institucional del sistema de inversión carece de un órgano o instancia de orientación y supervisión política. La REDIEX está cumpliendo o podría cumplir un papel de coordinación y articulación en el nivel operativo, pero no en el político-estratégico.

En definitiva, el conjunto de instrumentos de promoción de las inversiones está compuesto por relativamente pocos instrumentos, escasamente focalizados y concebidos en distintos momentos y bajo distintas realidades. Para algunos de estos instrumentos han transcurrido más de una o dos décadas desde su puesta en funcionamiento sin que hayan sido objeto de alteraciones sustantivas (Ley 60/90, ZF's, Maquila). La contrastación de las características de estos mecanismos de incentivos con las mejores prácticas internacionales sugiere que existen márgenes significativos para la mejora de los mismos tanto en su diseño como en su posterior aplicación. En consecuencia, resulta oportuna una revisión integral del conjunto de instrumentos, en la que se los aborde simultáneamente, se evalúe la pertinencia de introducir modificaciones en el sentido de las mejores prácticas y se procuren identificar necesidades de implementar mecanismos que no están siendo empleados, con el objeto de que ese conjunto de instrumentos se consolide como un sistema completo de instrumentos de promoción de inversiones.

Este abordaje integral debe permanecer en el tiempo, por lo que tiene un correlato en términos de institucionalidad. Es conveniente avanzar hacia un soporte institucional

más compacto, definiendo una entidad interinstitucional de alto nivel en el Poder Ejecutivo que sea responsable de: i) formular las políticas de incentivos y promoción de inversiones; ii) articular y coordinar programas e instrumentos a ser ejecutados por los organismos competentes; iii) evaluar el funcionamiento del sistema y sus componentes y proponer los correctivos que se entiendan necesarios; iv) promover selectivamente la mejora de la eficacia de la gestión pública. Una entidad semejante afianzaría la integración del sistema de incentivos, simplificaría su organización y facilitaría la transversalidad en la aplicación de políticas e instrumentos. Los procesos de transformación institucional son en general lentos, plantean discusiones políticas y generan resistencias burocráticas. En consecuencia, se prefieren mecanismos que no impliquen transformaciones profundas, pero que al mismo tiempo sean significativos en sus efectos potenciales. Esto se procura por la vía de consolidar la articulación y coordinación, sin alterar las competencias vigentes de los organismos involucrados.

## **VII.2 Comentarios particulares**

### ***Régimen general de inversiones***

La Ley de Inversiones (117/91), los ABI's y los mecanismos de garantías a inversiones específicas (MIGA, OPIC) no han sido suficientes para generar resultados significativos en materia de seguridad jurídica y estabilidad para los inversores en el Paraguay. La escasa efectividad de la Ley de Inversiones radica en su propia naturaleza unilateral, lo que no le permite separarse de la baja calidad institucional del país. En efecto, el bajo impacto de estos instrumentos obedece en buena medida a la debilidad general del clima de inversiones, aunque se pueden identificar limitaciones particulares de los mismos, cuya resolución podría mejorar en algo su efectividad.

Los ABI's firmados por el Paraguay tienden a incorporar las opciones más convenientes para el inversor (cláusula paraguas y posibilidad de someter directamente una controversia a arbitraje internacional). Sin embargo, el Paraguay no tiene acuerdo con varios de sus principales socios económicos actuales y potenciales, y se desconocen los motivos por los que no ha concluido este tipo de acuerdos por más de una década. En el caso del MERCOSUR no es factible poner en vigencia disciplinas a nivel del bloque ni a través de acuerdos bilaterales con Argentina y Brasil. A esta limitación en la cobertura se suma el hecho de que los inversores que suelen activar los mecanismos previstos en los acuerdos internacionales son las grandes empresas multinacionales. A las empresas de algo menor porte y presencia internacional más limitada, la activación de estos acuerdos no les resulta un procedimiento habitual y cercano, por lo que no los incorporan en sus decisiones de inversión con la misma intensidad que una gran empresa multinacional. Esto último también es válido para la utilización de los sistemas de garantías contra riesgos políticos de los organismos multilaterales. En definitiva, los mecanismos vigentes proporcionan una cobertura insuficiente en términos de países y tipos de inversores. En particular, no están alcanzados los inversores de Argentina y Brasil, incluyendo empresas regionales de mediano porte y aquellas potencialmente interesadas en explotar oportunidades de las economías de vecindad. En este marco se entiende conveniente:

- Definir la posición en cuanto a la negociación y puesta en vigencia de nuevos acuerdos internacionales sobre inversiones, principalmente, con aquellos países

que puedan estar asociados a nuevas inversiones o ampliaciones significativas de las existentes.

- Evaluar la introducción por vía legal de un nuevo instrumento: los contratos de inversión (de estabilidad jurídica).

La negociación de los ABI's tradicionales no involucra mayores exigencias de capacidades adicionales, en tanto sus contenidos son estándar y existen múltiples antecedentes. Sin embargo, la negociación de formatos más modernos, en los que los compromisos aplican también a entrada y establecimiento y se introducen reservas a través de listas negativas, impone exigencias mucho más elevadas. En estos casos se requiere un conocimiento preciso de la normativa doméstica y definir estrategias y políticas en diversos sectores, a efectos de elaborar las listas de reservas y asumir el compromiso de ausencia de restricciones en toda actividad no reservada.

Los contratos de inversión entre inversores y el Estado son habituales, especialmente para inversiones de gran porte, aun cuando no existe regulación específica en la materia. En el caso del Paraguay, el instrumento debería estar disponible para inversores de cualquier origen, incluidas las empresas de capitales nacionales, y proporcionar un mecanismo de protección más amigable y satisfactorio para empresas que no son grandes multinacionales y están menos familiarizadas con la operativa de los ABI's. Esta sería la única vía para ampliar la cobertura a inversores de mediano porte de la región, ya que no parece disponible un acuerdo de inversiones a nivel del MERCOSUR o bilateralmente con Argentina y Brasil.

### ***Incentivos fiscales generales***

Una eventual reformulación del régimen de incentivos fiscales generales previsto en la Ley 60/90 puede contemplar los siguientes aspectos:

- Ampliar eventualmente los beneficios en un contexto de condiciones más exigentes en cuanto a su efectividad y una vinculación más directa con los objetivos prioritarios de la estrategia de desarrollo.
- Sujeto a la creación de las capacidades públicas y privadas necesarias, asociar/condicionar los beneficios otorgados a factores tales como; i) generación de empleo, con la posibilidad de considerar expresamente la calidad del empleo, la calificación de la mano de obra, etc.; ii) incorporación de valor agregado nacional; iii) diversificación de la estructura productiva y de las exportaciones de bienes y servicios; iv) incorporación de conocimiento a la producción, gestión, comercialización; v) establecimiento de encadenamientos; vi) desarrollo local; vii) responsabilidad social, relaciones laborales y sustentabilidad medioambiental.
- Identificar sectores de actividad prioritarios en los que focalizar la implementación de lo previsto en los puntos anteriores.
- Levantar las restricciones a las inversiones en prestaciones de servicios que pueden beneficiarse del régimen.
- Eliminar el sesgo en favor de incentivar la inversión de empresas grandes y productoras de mercancías, e incluso, considerar invertirlo en favor de las micro, pequeñas y medianas empresas, o al menos, adaptar los incentivos y las condiciones de otorgamiento a la realidad particular de estas empresas. Esto no debe interpretarse en el sentido de eliminar la posibilidad de otorgar beneficios

extraordinarios a inversiones de gran porte, que constituyan proyectos extraordinarios que puedan cambiar la tendencia en el proceso de localización de inversiones en el Paraguay.

### **Zonas Francas**

El régimen de ZF's ha tenido escaso desarrollo en actividades industriales y de servicios. Para la localización de un volumen significativo de actividad industrial en las ZF's se requiere el acceso preferencial de las mercancías resultantes a los mercados de mayor tamaño del MERCOSUR. Hasta el momento esto no ha ocurrido y la modificación de la situación vigente dependerá del resultado de las negociaciones en torno a la Decisión 8/94 del MERCOSUR. Una modificación en este sentido debe ser evaluada con particular cuidado, ya que permitir que la producción de bienes en ZF's se beneficie de las preferencias arancelarias regionales, puede tener un impacto permanente en los ingresos fiscales.

El caso de los servicios es diferente dado que las actividades de servicios orientados al mercado global suelen ampararse en regímenes con exoneraciones tributarias, por lo que no disponer de un marco con estas características limita las posibilidades del Paraguay de localizar inversiones para la provisión de estos servicios. En este sentido resulta pertinente adecuar el régimen de ZF's y su implementación de modo de estimular la prestación de servicios, especializando el instrumento para fomentar el desarrollo de estas actividades. Esto implica, en primer lugar, que el Poder Ejecutivo haga uso de la facultad prevista en la Ley y autorice la prestación de otros servicios destinados al mercado internacional desde las ZF's. Adicionalmente, se sugiere considerar la instalación de una o más ZF's especializadas en servicios en ubicaciones que potencien su expansión (en función de la distribución geográfica de los recursos humanos). Esto permitiría reducir los costos de la infraestructura necesaria y estimularía la conformación de clústeres en las industrias de servicios globales de exportación.

El régimen de ZF's tiene en su diseño una severa limitación asociada a que el usuario accede a los beneficios del régimen a partir de un contrato con el concesionario, por el plazo acordado entre ambos y sin una evaluación por parte del Estado. Esto determina que el Estado pierda el control sobre la concesión de incentivos tributarios, y con ello, se limita la posibilidad de orientar las inversiones de acuerdo con objetivos específicos.

### **Política Automotriz Nacional**

La PAN es el más moderno de los instrumentos de incentivos del Paraguay. El país ha demostrado potencial en al menos algunas actividades productivas del sector: la producción de autopartes con alta intensidad relativa de mano de obra y necesidad de capacidades acordes a la disponibilidad de recursos humanos. El abordaje global de los negocios potenciales requiere complementar el régimen de estímulo doméstico con condiciones de acceso estables en los principales mercados (Argentina y Brasil). En tanto no está prevista la negociación y puesta en funcionamiento de una política automotriz común en el MERCOSUR, el acceso a mercados debe consolidarse a través de acuerdos bilaterales. Debe evaluarse cuidadosamente el eventual vínculo que pueda establecerse entre estas negociaciones y un incremento en los aranceles a las importaciones de todos o algunos de los productos del sector, que puede ser uno de los intereses de las contrapartes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alsan, M; Bloom, D.; Canning, D. (2004), The Effect of Population Health on Foreign Direct Investment, en *NBER Working Paper* 10596.
- Amsden, A.; Tschang, T.; Goto, A. (2001), Do Foreign Companies Conduct R&D in Developing Countries: A New Approach to Analyzing the Level of R&D, with an Analysis of Singapore, en *ADB Institute Working Paper* 14.
- Azémar C.; Delios, A. (2008a), The Tax Sparing Provision Influence: A Credit vs Exempt Investors Analysis, en *Working Paper 2007\_31, Business School - Economics, University of Glasgow*.
- Azémar C.; Delios, A. (2008b), Tax competition and FDI, the special case of Developing Countries, en *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 22(1).
- Azémar, C.; Desbordes, R., Mucchielli, J.L. (2007), Do Tax Sparing Agreements contribute to the attraction of FDI in developing countries, en *International Tax and Public Finance*, vol. 14(5).
- Baldwin, R.; Krugman, P. (2002), Agglomeration, Integration and Tax Harmonization, en *NBER Working Paper* 9290.
- Barthel, F.; Busse, M.; Neumayer, E. (2010), The impact of double taxation treaties on foreign direct investment: evidence from large dyadic panel data, en *Contemporary Economic Policy*, vol. 28(3).
- Bénassy-Quéré, A.; Fontagné, L.; Laréche-Révil, A. (2003), Tax Competition and Foreign Direct Investment, en *CEPII Working Paper* 2003-17.
- BID (2013), Paraguay 2009-2013.
- Biggs, P. (2007), Tax Incentives to Attract FDI, *Paper presented at the Meeting of Experts on FDI, Technology and Competitiveness*, UNCTAD.
- Bird, R. (2008), Tax challenges facing developing countries, en *International Studies Program Working Paper* 08-02.
- Bird, R.; Zolt, E. (2008), Technology and taxation in Developing Countries: From Hand to Mouse, en *National Tax Journal*, vol. LXI(4).
- Blomström, M. (2002), The economics of international investment incentives, OECD.
- Blomström, M; Globerman, S.; Kokko, A. (1999), The determinants of host countries spillovers from foreign direct investment: Review and synthesis of the literature, en *The European Institute of Japanese Studies, Working Paper* No. 76.
- Blomström, M., Kokko, A. (2003), The economics of Foreign Direct Investment Incentives, en *NBER Working Paper* 9489.
- Blonigen, B.; Davies, R. (2000), The effects of Bilateral Tax Treaties on US FDI activity, en *NBER Working Paper* 7929.

- Blonigen, B.; Davies, R. (2002), Do Bilateral Tax Treaties promote Foreign Direct Investment, *en NBER Working Paper 8834*.
- Blonigen, B.; Davies, R.; Head, K. (2002), Estimating the Knowledge-Capital Model of the Multinational Enterprise: Comment, *en NBER Working Paper 8929*.
- Blonigen, B.; Oldenski, L.; Sly, N. (2014), The Differential Effects of Bilateral Tax Treaties, *en American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6(2).
- Blonigen, B.; Wang, M. (2004), Inappropriate pooling of wealthy and poor countries in empirical FDI studies, *en NBER Working Paper 10378*.
- Bloom, Griffith, Van Reenen (2002), Do R&D tax credits work? Evidence from a panel of countries 1979-1997, *en Journal of Public Economics*, vol. 85.
- Busse, M.; Koniger, J., Nunnenkamp, P. (2007), FDI Promotion through Bilateral Investment Treaties: More Than a Bit?, *en Kiel Working Papers 1403*.
- Carr, D.; Markusen, J.; Maskus, K. (2001), Estimating The Knowledge-Capital Model of the Multinational Enterprise, *en American Economic Review*, 91(3).
- Carr, D.; Markusen, J.; Maskus, K. (2004), Competition for Multinational Investment in Developing Countries: Human Capital, Infrastructure, and Market Size, *en Changes to Globalization: Analyzing the Economics, University of Chicago Press*.
- Charlton, A. (2003), Incentive Bidding for Mobile Investment: Economic Consequences and Potential Responses, *en Technical Paper no. 203, OECD Development Centre, Paris*.
- Chisic, R.; Davies, R. (2004), Asymmetric FDI and tax Treaty Bargaining: Theory and evidence, *en Journal of Public Economics*, 88(6).
- Clark, S. (2002), Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment, *OECD*.
- Clark, S.; Cebreiro, A.; Böhmer, A. (2007), Tax incentives for investment – A global perspective: experiences in MENA and non-MENA countries, *MENA-OECD Investment Programme*.
- Christiansen, H.; Oman, Ch.; Charlton, A. (2003), Incentives based competition for FDI: The case of Brazil, *en OECD Working Papers on International Investment 2003/01*.
- Dagan, T. (1999), The Tax Treaties Myth, *en New York University Journal of International Law and Policy*, 32.
- Davies, R. (2003), Tax Treaties, Renegotiations, and Foreign Direct Investment, *en Economic Analysis and Policy*, vol. 33(2).
- Dharmapala, D; Hines, J. (2006), Which Countries Become Tax Havens?, *en NBER Working Paper No. 12802*.
- Deloitte (2013), 2013 Global Survey of R&D Tax Incentives.
- De Mooij, R.; Ederveen, S. (2001), Taxation and Foreign Direct Investment: A synthesis of empirical research, *en CESifo Working Paper No. 588*.

- Desai, M.; Hines, J. (2001), Foreign Direct Investment in a World of Multiple Taxes, en *NBER Working Paper 8440*.
- Devereux, M.; Griffith, R. (1998), Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals, en *Journal of Public Economics*, 68.
- Devereux, M.; Griffith, R. (2002), The impact of corporate taxation on the location of capital: A review, en *Swedish Economic Policy Review* 9.
- Devereux, M.; Lockwood, B.; Redoano, M. (2008), Do countries compete over corporate tax rates?, en *Journal of Public Economics*, vol. 92.
- Dunning, J. (2002), Determinants of Foreign Direct Investment: Globalization Induced Changes and the Role of FDI Policies, *documento presentado en Annual Bank Conference on Development Economics in Europe, Oslo, mimeo*.
- Eason, A.; Zolt, E. (2003), Tax incentives, *documento preparado World Bank course on practical issues of tax policy in developing countries*.
- Ederveen, S.; de Mooij, R. (2003), To which tax rate does investment respond? A synthesis of empirical research on taxation and Foreign Direct Investment, en *CESifo Working Paper Series 588*.
- Egger, P.; Larch, M.; Pfaffermayr, M.; Winner, H. (2006), The impact of endogenous tax treaties on foreign direct investment: Theory and empirical evidence, en *Canadian Journal of Economics*, vol. 39(3).
- European Commission (2004), Report submitted to CREST in the context of the Open Method of Co-ordination, The Hague, June.
- European Commission (2006), The future of R&D in services: Implications for EU research and innovation policy.
- European Commission (2006), Evaluation and design of R&D tax incentives, en *Report of the CREST Expert Group on Fiscal Measures*, March.
- European Commission (2009), Design and Evaluation of Tax Incentives for Business Research and Development: Good Practice and Future Development, en *final report Expert Group on Impacts of R&D Tax Incentives to the European Commission, Directorate General – Research, November*.
- Farole, T.; Winkler, D. (2012): Foreign Firms Characteristics, Absorptive Capacity and the Institutional Framework: The Role of Mediating Factors for FDI Spillovers in Low- and Middle-Income Countries, en *Policy Research Working Paper 6265, World Bank*.
- González Ríos, C. (2011), Lineamientos para una Política de Empleo en el Paraguay, en *Nuevos Aportes para las Políticas Públicas en Paraguay, CADEP-CINVE*.
- Gorter, J.; Parikh, A. (2000), How mobile is capital within the European Union?, en *CPB Research Memorandum No. 172*.
- Griffith, R. (2000), How important is business R&D for economic growth and should the Government subsidise it?, en *The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note No. 12*.

- Gropp, R.; Kostial, K. (2000), The Disappearing Tax Base: Is Foreign Direct Investment Eroding Corporate Rate Income Taxes?, *en IMF Working Paper 00/173*.
- Grubert, H; Mutti, J. (2000), Do taxes influence where U.S. Corporations invest?, *en National Tax Journal, Vol. 54(3)*.
- Gugl, E; Zodrow, G. (2006), International tax competition and tax incentives in developing countries *en J. Alm, J. Martinez-Vazquez, & M. Rider (Eds.), The challenge of tax reform in a global economy, Berlin: Springer*.
- Guimón, J. (2013), National Policies to Attract R&D intensive FDI in Developing Countries, *en The Innovation Policy Platform, Policy Brief, World Bank*.
- Hall, B; Van Reenen, J. (2000), How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence, *en Research Policy, vol. 29*.
- Hallward-Driemeier, M. (2003), "Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI?: Only a bit...and they could bite, *en World Bank, DECRG*.
- Harding, T., Javorcik, B. (2007), Developing economies and international investors: Do investment promotion agencies bring them together?, *en Research Department of Statistics Norway Discussion Paper 513*.
- Haufler, A.; Wooton, I. (1999), Country size and tax competition for foreign direct investment, *en Journal of Public Economics, vol. 71*.
- Head, K.; Ries, J.; Swenson, D. (1999), Attracting foreign manufacturing: Investment promotion and agglomeration, *en Regional Science and Urban Economics, Vol. No. 29*.
- Hines, J. (2000), Tax Sparing and Direct Investment in Developing Countries, *en International Taxation and Multinational Activity, NBER, University of Chicago Press*.
- Holland, D.; Vann, R. (1998), Income Tax Incentives for Investment, *en Tax Law Design and Drafting, Vol. 2, Chapter 23, International Monetary Fund*.
- James, S. (2009), Incentives and investments: Evidence and policy implications, *World Bank*.
- James, S. (2010), Providing Incentives for Investment: Advice for policy makers in developing countries, *en World Bank, Investment Climate in Practice 7*.
- Klemm A. (2009), Causes, Benefits and Risks of Business Tax Incentives, *en IMF Working Paper 09/21*.
- Klemm, A.; Van Parys, S. (2010), Empirical evidence on the effects of tax incentives, *en IMF Working Paper 09/136*.
- Kirkpatrick, C.; Parker, D.; Zang, Y-F (2004), FDI in infrastructure in developing countries: does regulation make a difference?, *en Institute for Development Policy and Management, CRC Working Papers 30703*.
- KPMG (2012), R&D incentives and services – adding value across the Americas.

- Kumar, N. (2006), Infrastructure availability, Foreign Direct Investment Inflows and their export-orientation: A cross-country exploration, *en The Indian Economic Journal*, Vol. 54, No. 1.
- Lautier, M.; Moreaub, F. (2012), Domestic Investment and FDI in Developing Countries: The Missing Link, *en Journal of Economic Development*, vol. 37 (3).
- Maniruzzaman, A. (2007), National Laws Providing for Stability of International Investment Contracts: A Comparative Perspective, *en The Journal of World Investments and Trade*.
- Margalioth, Y. (2003), Tax competition, Foreign Direct Investment and Growth: Using the tax system to promote developing countries, *en Virginia Tax Review*, vol. 23.
- Martínez, Fatecha, Vouga, Olmedo (2003), Aspectos de los sistemas tributarios en Paraguay que preocupan a los inversionistas extranjeros, *BID*.
- Mercer-Blackman, V. (2008), The impact of Research and Development tax incentives on Colombia manufacturing sector: What difference do they make, *en IMF Working Paper 08/178*.
- MEF Uruguay (2013), Incentivos productivos, competitividad y cambio estructural, PPT.
- Mintz, J. (2004), The changing structure of tax policies for Foreign Direct Investment in Developing Countries, *en International Studies Program of the Andrew Young School of Policy Studies*.
- Mintz, J. (1989), Tax Holidays and Investment, *en World Bank, Policy, Planning and Research Working Papers*.
- Morisett, J.; Andrews-Johnson, K. (2004), The effectiveness of Promotion Agencies at attracting Foreign Direct Investment, *en FIAS Occasional Paper 16*.
- Morisett, J.; Pirnia, N. (1999), How tax policy and incentives affect foreign direct investment: A review, *FIAS, World Bank*.
- Neumayer, E. (2007), Do double taxation treaties increase foreign direct investment to developing countries?, *en Journal of Development Studies*, 43(8).
- Neumayer, E.; Spess, L. (2005), Do Bilateral Investment Treaties Increase Foreign Direct Investment to Developing Countries?, *en World Development*, Vol. 33, No. 10.
- Nunnenkamp, P. (2002), Determinants of FDI in Developing Countries: Has globalization changed the rules of the game?, *en Kiel Working Paper No. 1122*.
- OECD (1998), Tax Sparing: A Reconsideration.
- OECD (2002), Foreign Direct Investment for Development: Maximising benefits, minimizing costs.
- OECD (2008), Investment Policy Perspectives.
- OECD (2002), Strategic Investment Promotion, Successful Practice in Building Competitive Strategies.

- OECD (2007), Tax Effects on Foreign Direct Investment – No. 17 Recent Evidence and Policy Analysis.
- OECD (2006), Marco de Acción para la Inversión.
- OECD (2011), Attractiveness for innovation: Location factors for international investments.
- OECD (2012), Attracting knowledge-intensive FDI to Costa Rica: challenges and policy options, *Development Centre*.
- OECD (2013), Maximising the benefits of R&D tax incentives for innovation, *Directorate for Science, Technology and Industry*.
- Ortega, C.; Griffin, C. (2009), Investment Promotion essentials: What sets the world's best investment facilitators apart from the rest, *en World Bank, Investment Climate in Practice 6*.
- Palazzi, P. (2011), "Taxation and Innovation", *en OECD Taxation Working Papers, No. 9, OECD Publishing*.
- Parra, M. (2011), Exenciones Fiscales para la I+D+i, *en Documento para Discusión, BID*.
- Pereira, A. (2013), Legal Stability Contracts in Colombia: An Appropriate Incentive for Investments? Historical Causes and Impact Analysis of Law 963 of 2005, *en Richmond Journal of Global Law and Business, vol. 12 (2)*.
- Rodríguez, P. (2007), Paraguay – Notas de opciones de desarrollo económico y social, varios artículos, *World Bank*.
- Sader (2000), Attracting FDI into Infraestructure: Why is so difficult?, *en FIAS Occasional Paper 12*.
- Saggi, K. (2000): Trade, Foreign Direct Investment and International Technology Transfer: A survey, *World Bank*.
- Salacuse, J.; y Sullivan, N. (2005), Do BIT's Really Work? An Evaluation of Bilateral Investment Treaties and their Grand Bargain, *en Harvard International Law Journal, vol. 46*.
- Shah, A. (1995). Fiscal Incentives for Investment and Innovation, *Oxford University Press, World Bank*.
- Shimizutani, S.; Todo, Y. (2010), What Determines Overseas R&D Activities? The Case of Japanese Multinational Firms, *en Research Institute of Economy, Trade & Industry, Discussion Paper Series 07-E-010*.
- Tellis, G.; Eisingerich; A.; Chandy, R; Prabhu, J. (2008), Competing for the Future: Patterns in the Global Location of R&D Centers by the World's Largest Firms, *en Institute for the Study of Business Markets ISBM Report 06-2008, The Pennsylvania State University*.

Thomas, K. (2007), Investment Incentives: Growing use, uncertain benefits, uneven controls - An exploration of government measures to attract investment, *en Global Subsidies Initiative (GSI), International Institute for Sustainable Development*.

Toaze, D. (2001), Tax Sparring: Good Intentions, Unintended Results, *en Canadian Tax Journal, vol. 49(4)*.

Tobin, J.; Rose-Akerman, S. (2003), Foreign Direct Investment and Bilateral Investment Treaties: Understanding the Relationship, *mimeo, Yale University*.

Tobin, J.; Rose-Akerman, S. (2006), Bilateral Investment Treaties: Do they stimulate Foreign Direct Investment?, *mimeo, Yale University*.

Tuomi, K. (2012), Review of Investment Incentives: best practices in attracting investment, International Growth Centre, *en London School of Economics, Working Paper 12/0424*.

UNCTAD (1997), Survey of Best Practices in Investment Promotion.

UNCTAD (2000), Tax Incentives and Foreign Direct Investment a Global Survey.

UNCTAD (2001), The World Of Investment Promotion At A Glance: A Survey of Investment Promotion Practices.

UNCTAD (2003): Foreign Direct Investment and Performance Requirements: New evidence from selected countries.

UNCTAD (2004), Facilitating transfer of technology to developing countries: A survey of home country measures.

UNCTAD (2005), Globalization of R&D and Developing Countries, *Proceedings of the Experts Meeting, Geneva, 24-26 January, 2005*.

UNCTAD (2006), A Survey of Support by Investment Promotion Agencies to Linkages .

UNCTAD (2008), Investment Promotion Agencies as Policy Advocates, Investment Advisory Series.

UNCTAD (2009), Promoting Investment and Trade, Practices and Issues, Investment Advisory Series.

UNCTAD (2009), The role of IIA's in attracting Foreign Direct Investment to Developing Countries, *en UNCTAD series on International Investment Policies for Development*.

UNCTAD (2009), How to utilize FDI to improve infrastructure – electricity Lessons from Chile and New Zealand, *Best Practices in Investment for Development*.

UNCTAD (2009), How to utilize FDI to improve infrastructure – roads Lessons from Australia and Peru , *Best Practices in Investment for Development*.

UNCTAD (2011), How to attract and benefit from FDI in small countries Lessons from Estonia and Jamaica, *Best Practices in Investment for Development*.

UNCTAD (2011), How to integrate FDI and skill development Lessons from Canada and Singapore, *Best Practices in Investment for Development*.

UNCTAD (2011), How to create and benefit from FDI-SME Linkages Lessons from Malaysia and Singapore, *Best Practices in Investment for Development*.

UNCTAD (2006), Investment Policy Review – Colombia

UNCTAD (2012), World Investment Report: Towards a new generation of investment policies.

UNCTAD (2013), World Investment Report – Global Value Chains: Investment and Trade for Development.

Van Parys, S.; James, S. (2010), Why tax incentives may be an ineffective tool to encourage investment? The role of investment climate, mimeo.

Villela, L.; Barreix, A. (2002), Taxation and Investment Promotion, *IDB*.

Wells, Allen, Morisset, Pirnia (2001), Using Tax Incentives to compete for Foreign Investment: Are they worth the costs?, *en FIAS Occasional Paper 15*.

White, R.; Ortega, C.; Griffin, C. (2011), Investment Regulation and promotion: Can they coexist in one body?, *en World Bank, Investment Climate in Practice 16*.

Wilson, J. (1999), Theories of Tax Competition, *en National Tax Journal, vol. 52(2)*.

Wilson, J.; Wildasin, D. (2004), Capital Tax Competition: Bane or boon, *en Journal of Public Economics, vol. 88*.

World Bank (2008), Doing Business 2009 – Paraguay.

World Bank (2009), Doing Business 2010 – Paraguay.

World Bank (2010), Doing Business 2011 – Paraguay.

World Bank (2012), Doing Business 2012 – Paraguay.

World Bank (2013), Doing Business 2013 – Paraguay.

World Bank (2013), R&D tax incentives: Rational, design, evaluation, *en Policy Brief, Innovation Policy Platform*.

World Bank (2008), Special Economic Zones, Performance, Lessons Learned and implications for zone development.

World Bank (2010), Better Regulation for Growth, Tools and Approaches to review Existing Regulations, *en Investment Climate Advisory Services*.

World Bank (2012), Global Investment Promotion Best Practices 2012.

World Economic Forum (2014), The Global Competitiveness Report.

Yannaca-Small, K. (2006), Interpretation of the Umbrella Clause in Investment Agreements, *en OECD Working Papers on International Investment No. 2006/3*.

## ANEXO I

### Mecanismos de solución de controversias inversor-Estado en los ABI's

#### Ámbito de aplicación

Las disposiciones sobre esta materia comienzan por la determinación de cuáles son las controversias entre una Parte y un inversor de la otra Parte, a las que se aplican los mecanismos de solución de controversias previstos en un ABI. A este respecto, se pueden identificar, básicamente, tres tipos de situaciones:

- (i) En los casos de mayor amplitud se considera todo tipo de controversia que pudiera surgir entre un inversor de una Parte y la otra Parte Contratante. De acuerdo con este enfoque, los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado alcanzarían a cualquier controversia entre esas partes, por lo que se puede interpretar que no sería estrictamente necesario que la diferencia tuviera relación con una inversión.
- (ii) En un enfoque más frecuente y algo más estricto, los mecanismos aplican a todas las controversias que pudieran surgir en relación con una inversión cubierta. Se trata igualmente de previsiones de amplio alcance que no exigen la invocación de alguna violación a las disposiciones del acuerdo en cuestión, ni diferencias en cuanto a la interpretación o aplicación de un contenido particular.
- (iii) El tercer tipo de situaciones supone que los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado se aplican a conflictos relacionados con disposiciones del ABI respectivo. Una variante más restrictiva de este tercer enfoque consiste en exigir, además de la violación de alguna disposición del acuerdo, que el inversor sufra una pérdida o daño causados por tal incumplimiento. Otra variante, no necesariamente más restrictiva, exige que el inversor sufra una pérdida o daño provocado por el incumplimiento pero incluye dentro de los incumplimientos, además de la violación a disposiciones del ABI, la violación de una autorización de inversión o de un acuerdo de inversión (se observa particularmente en acuerdos de EUA). Por último, otra aproximación dentro del tercer tipo de situaciones, limita la aplicación de los mecanismos exclusivamente a alguna obligación específica del ABI (por ejemplo, controversias relativas a expropiación o nacionalización).

#### Procedimientos

El primer paso consiste en que las partes en conflicto deben hacer lo posible por dirimirlo amistosamente, mediante consultas y negociaciones. En ausencia de tal solución amigable, y habiendo transcurrido cierto plazo desde que fuera promovida la controversia, la misma puede ser sometida a algún tribunal<sup>114</sup>. A partir de este punto, es posible distinguir dos grandes esquemas generales de solución de controversias inversor-Estado. En el primero de estos esquemas, la controversia no resuelta amistosamente debe necesariamente ser sometida a los tribunales competentes de la Parte en cuyo territorio se realizó la inversión (Figura A). Habiendo cumplido lo

---

<sup>114</sup> Los acuerdos que especifican algún plazo para el período de consultas suelen establecer seis meses (con menor frecuencia se considera un mínimo de tres meses para negociaciones y consultas).

anterior, la controversia puede ser sometida a arbitraje internacional únicamente cuando<sup>115</sup>:

- transcurridos 18 meses desde que la controversia ha sido sometida al tribunal competente, el mismo no ha dictado sentencia; o
- el tribunal ha dictado una sentencia que viola una norma del derecho internacional, es notoriamente injusta o configura denegación de justicia.

En general, en los acuerdos correspondientes a este primer esquema, cualquiera de las partes en la controversia puede someter la misma a los tribunales competentes del país receptor. Por su parte, en cuanto a la posibilidad de recurrir al arbitraje internacional, algunos acuerdos prevén que es el inversor interesado quien puede hacerlo y otros que es cualquiera de las partes<sup>116</sup>.

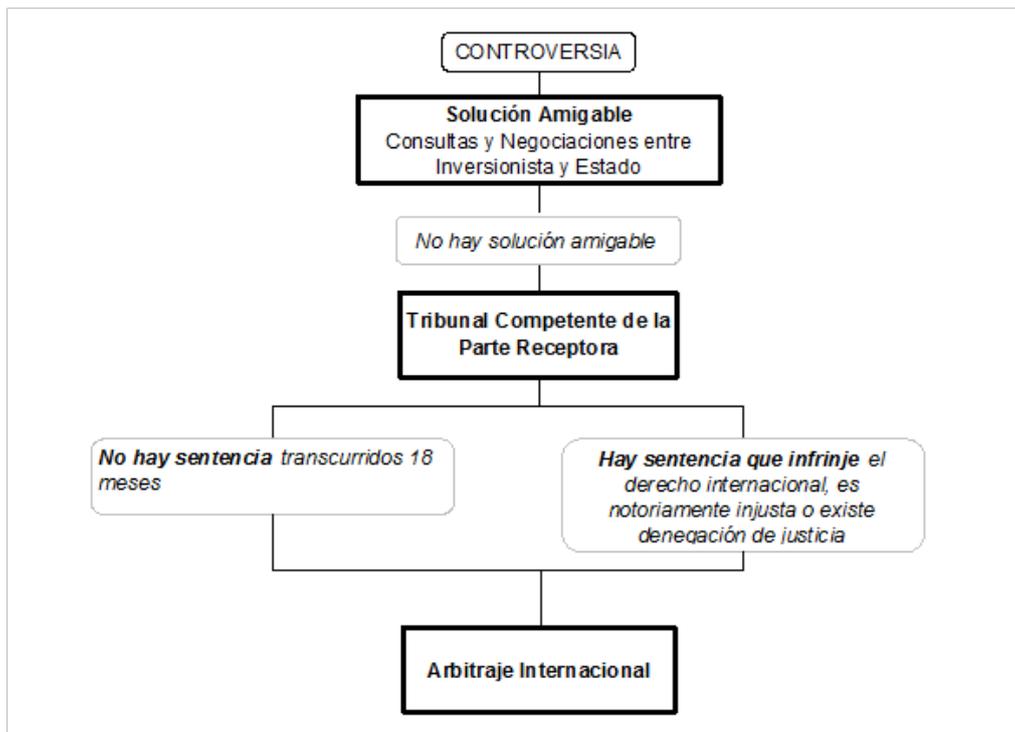
El segundo tipo de esquema básico de solución de controversias inversor-Estado consagra el derecho del inversor de someter la controversia, alternativamente, a los tribunales competentes del país receptor o al arbitraje internacional, estableciéndose que la elección de uno u otro procedimiento tiene carácter definitivo (Figura B). Algunos acuerdos, por ejemplo, de EUA o Canadá, presentan la variante de que la opción al arbitraje sí es definitiva, pero se puede recurrir al mismo luego de haber sometido la controversia a los tribunales competentes del país receptor, siempre que se haya renunciado al derecho de iniciar o continuar cualquier otro procedimiento de solución de controversias en relación con la medida que se alega constituye una violación al acuerdo. Este esquema es el reflejo de una tendencia global que ha prevalecido desde mediados de los noventa y que entiende al arbitraje internacional como un medio alternativo, y no solo subsidiario, de resolver los conflictos.

**Figura A – Esquema 1 solución de controversias inversor-Estado**  
Obligación de someter la controversia a los tribunales locales competentes

---

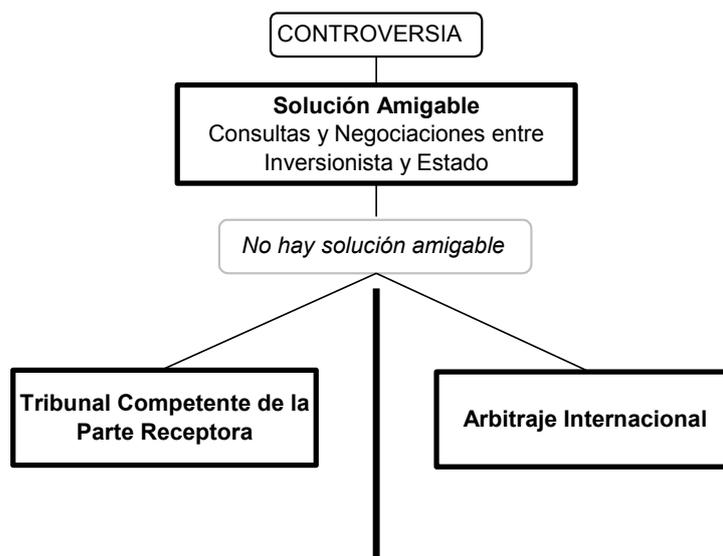
<sup>115</sup> Los foros de arbitraje internacional para solución de controversias inversor-Estado previstos en los acuerdos incluyen: i) el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), creado por la "Convención sobre el arreglo de diferencias relativas a Inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados", si ambos Estados Parte del ABI han adherido a la misma; ii) las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI, cuando solo uno de los Estados Parte adhirió a la Convención referida; iii) un tribunal arbitral ad hoc que se establece en cada caso, con frecuencia, según las normas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI); iv) cualquier otro órgano o reglas de arbitraje que demandante y demandado pudieran acordar.

<sup>116</sup> El arbitraje internacional es de naturaleza voluntaria, es decir, los procedimientos de arbitraje sólo pueden ser invocados una vez que el inversor y el país receptor han consentido resolver la controversia por esa vía. Es posible distinguir al menos tres aproximaciones básicas respecto del consentimiento de los Estados en los ABI's: i) acuerdos que incluyen el consentimiento anticipado y explícito de los Estados para someter la controversia al arbitraje internacional, en los términos previstos en el acuerdo; ii) acuerdos que establecen que las Partes deberán consentir que la controversia sea sometida a arbitraje internacional en caso de que un inversor de la otra Parte lo solicite (no otorgar el consentimiento configuraría una violación del ABI y habilitaría a la otra Parte a activar los mecanismos de solución de controversias Estado-Estado); iii) acuerdos en que no hay ninguna referencia explícita al consentimiento de los Estados respecto del arbitraje.



Fuente: elaboración propia

Figura B – Esquema 2 solución de controversias inversor-Estado  
Elección definitiva entre tribunales locales y arbitraje internacional



## ANEXO II

### Marco de Política de Inversión para el Desarrollo Sustentable (UNCTAD, 2012)

Políticas nacionales de inversión: mejores prácticas

Área	Principios básicos	Lineamientos para las políticas de inversión
<i>Nivel estratégico – Inversión y estrategia de desarrollo sustentable</i>		
<i>1. Inversión para el desarrollo sustentable</i>	Objetivo principal: promover inversiones para el crecimiento inclusivo y el desarrollo sustentable	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La política de inversión, orientada según los objetivos del desarrollo sustentable nacional y basada en la estrategia global de desarrollo, establece prioridades estratégicas, incluyendo: inversión en actividades específicas; inversión con significativa contribución al desarrollo (empleo de calidad; sustentabilidad; mejora de capacidad productiva y competitividad).</li> <li>▪ Prioridades basadas en ventajas comparativas y desafíos y oportunidades de desarrollo, atendiendo cuellos de botella claves para la atracción de IED.</li> <li>▪ Prioridades estratégicas formalizadas en documento público, explicitando rol de la inversión y con señales claras a inversores e involucrados en elaboración de políticas.</li> </ul>
<i>2. Coherencia política</i>	Fundar las políticas en la estrategia global de desarrollo y mantener coherencia a nivel nacional e internacional con áreas de política relacionadas con las inversiones: tributaria, comercial, medio ambiente, mercado de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Potencial de creación de empleo y transferencia de capacidades es uno de los criterios para determinar prioridades de inversión. La política de inversión informa a la de <u>desarrollo de RRHH</u> para priorizar capacidades en áreas cruciales.</li> <li>▪ Potencial de <u>transferencia de tecnologías apropiadas y difusión de conocimiento</u> son criterios para determinar prioridades de inversión, y son promovidos a través de políticas relacionadas, incluyendo la tributaria y de propiedad intelectual.</li> <li>▪ El potencial para el desarrollo de <u>infraestructura</u> a través de IED es parte integral de la política de inversión. Las políticas de desarrollo de infraestructura consideran áreas cruciales para la construcción de capacidades productivas en línea con prioridades de inversión.</li> <li>▪ Establecimiento de un marco regulatorio específico para asociaciones público-privadas (<u>APP's</u>).</li> <li>▪ Potencial de la IED para generar encadenamientos y estimular el <u>desarrollo empresarial local</u> es un criterio clave en la definición de prioridades. Políticas de desarrollo empresarial y facilitación de negocios se focalizan donde la actividad empresarial resulta en beneficios particulares a través de encadenamientos y es determinante de localización de IED.</li> </ul>
<i>Nivel administrativo – Efectividad de las políticas de inversiones</i>		
<i>3. Gobernanza pública e instituciones</i>	Desarrollar las políticas involucrando a todos los interesados e incluirlas en un marco institucional basado en el respeto de la normativa, con altos estándares de gobernanza pública y que asegure	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En la implementación de las políticas de inversiones los gobiernos procuran: 1) integridad e imparcialidad, e independencia de las entidades regulatorias; 2) transparencia y predictibilidad para los inversores; 3) orientación del servicio a los inversores.</li> <li>▪ Estrecha cooperación y canales de comunicación formales entre instituciones y agencias que tratan con inversores (API juega un papel coordinador).</li> <li>▪ Legislación anticorrupción efectiva y lucha contra la corrupción con medios administrativos, institucionales y judiciales apropiados.</li> </ul>

Área	Principios básicos	Lineamientos para las políticas de inversión
	procedimientos predecibles, eficientes y transparentes a inversores	
4. <i>Elaboración dinámica de políticas</i>	Revisar las políticas regularmente en su efectividad y relevancia, y adaptarlas a la dinámica de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diseño e implementación de políticas es un proceso continuo de sintonía fina y adaptación a necesidades y circunstancias cambiantes. La revisión periódica del desempeño en relación con los objetivos busca: 1) verificar mantenimiento de coherencia entre política de inversión y estrategia global de desarrollo; 2) evaluar efectividad respecto de un conjunto de indicadores focalizado; 3) identificar y atender causas subyacentes del bajo desempeño; 4) evaluar retorno en términos de inversión de las medidas de política más costosas (por ejemplo, incentivos).</li> </ul>
<i>Nivel normativo – Regulación y promoción de inversiones</i>		
5. <i>Equilibrio de derechos y obligaciones</i>	Equilibrio en los derechos y obligaciones que las políticas establecen a Estados e inversores, en función del interés general	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inversores cumplen con leyes y regulaciones del país receptor (sin discriminación en observancia y sanciones).</li> <li>▪ Gobiernos estimulan adopción de estándares internacionales de inversión responsable y códigos de conducta por parte de inversores extranjeros.</li> </ul>
6. <i>Derecho a regular</i>	Derecho soberano de establecer condiciones de entrada y operativas para la IED, sujetas a los compromisos internacionales, según el interés general y para minimizar potenciales efectos negativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <u>Declaración política sobre FDI y grado de apertura</u>: mensaje claro a la comunidad internacional de negocios y política general de apertura sujeta a restricciones selectivas para atender necesidades del desarrollo país -específicas (bienes públicos, industrias estratégicas, infraestructura).</li> <li>▪ <u>Restricciones a la entrada</u>: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitaciones a la propiedad o a la IED justificadas en objetivos legítimos de política nacional y no influenciadas por intereses especiales, idealmente, limitadas a pocas razones establecidas, tales como, interés o seguridad nacionales, control de RRNN, salud pública, infraestructura crítica, medio ambiente, objetivos nacionales de desarrollo explícitos.</li> <li>- Restricciones a la propiedad extranjera claramente especificadas.</li> <li>- Revisión periódica para evaluar si las restricciones siguen siendo el método costo-efectivo para cumplir los objetivos.</li> <li>- Selección de inversiones para entrada y establecimiento deben aplicar criterios objetivos pre-establecidos.</li> </ul> </li> <li>▪ <u>Registros de propiedad</u> seguros, efectivos y en plazos efectivos.</li> <li>▪ <u>Libertad de operaciones</u>: se evitan intromisiones directas o indirectas de los gobiernos en la gestión de los negocios y respeta la libertad de operación de la empresa privada, sujeta al cumplimiento de la legislación doméstica.</li> <li>▪ <u>Requisitos de desempeño</u>: se utilizan escasamente y sólo si son necesarios para alcanzar propósitos legítimos de política pública; cumplen con las obligaciones internacionales; y se imponen como condición para acceder a beneficios especiales.</li> </ul>
7. <i>Apertura a las inversiones</i>	Condiciones de entrada abiertas, estables y predecibles para las inversiones, en línea con estrategia de desarrollo	
8. <i>Protección y tratamiento de las inversiones</i>	Protección adecuada y tratamiento no discriminatorio a inversores	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tratamiento basado en <u>Estado de Derecho</u> a inversores e inversiones, domésticos y extranjeros.</li> <li>▪ <u>No discriminación</u> de inversores e inversiones según sean nacionales o extranjeros en la fase de post establecimiento y en la gestión de sus negocios. Cuando la discriminación es necesaria en base a objetivos de desarrollo, es limitada,</li> </ul>

Área	Principios básicos	Lineamientos para las políticas de inversión
	establecidos	<p>transparente, revisada periódicamente y alineada con compromisos internacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cambios regulatorios toman en cuenta la necesidad de asegurar la <u>estabilidad y predictibilidad</u> del clima de inversiones (reconociendo el derecho de regular).</li> <li>▪ Se garantiza <u>libre transferencia</u> y repatriación de capital en relación con inversiones productivas, sujetas a requisitos de información, cumplimiento con obligaciones tributarias, potenciales restricciones temporarias debidas a crisis de balanza de pagos y compromisos internacionales. Los controles se revisan periódicamente.</li> <li>▪ Mecanismos y procedimientos para <u>observancia de los contratos</u> eficientes y efectivos, y disponibles a todos los inversores.</li> <li>▪ Estados honran las obligaciones resultantes de contratos con inversores, a menos que puedan invocar un cambio fundamental en las circunstancias u otras razones legítimas de acuerdo con legislación nacional e internacional.</li> <li>▪ Expropiaciones y nacionalizaciones legitimadas por objetivos de política pública se procesan de forma no discriminatoria y según el debido proceso, con compensación y son pasibles de recurso y revisión para evitar arbitrariedades.</li> <li>▪ Gobiernos asignan responsabilidad explícita para la implementación y revisión periódica de medidas para asegurar el efectivo cumplimiento de compromisos de acuerdos internacionales de inversiones. Mecanismos alternativos fuertes para la solución de controversias pueden ser efectivos para evitar el arbitraje internacional.</li> </ul>
9. Promoción y facilitación de inversiones	Alinear las políticas con objetivos de desarrollo sustentable y diseñarlas para minimizar el riesgo de la competencia dañina por inversiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <u>Agencia de Promoción de Inversiones – API:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilidad asignada explícitamente a una API: promoción de inversiones; asistencia a inversores para facilitar su establecimiento, operación y desarrollo.</li> <li>- Misión, objetivos y estructura de la API se basan en los objetivos de la política nacional de inversiones y se revisan regularmente. Las funciones esenciales incluyen: imagen, focalización, facilitación, <i>after care</i> y asesoramiento a las autoridades gubernamentales.</li> <li>- API es una agencia autónoma o semiautónoma con financiamiento suficiente que reporta a un ministerio temáticamente relacionado o más alto nivel político, o al menos tiene mandato claro aprobado a ese nivel.</li> <li>- API apoya esfuerzos para mejorar clima de inversiones y eliminar formalidades burocráticas. API con mandato para identificar problemas y recomendar modificaciones en regulaciones, políticas y su administración, orientadas a mejorar el clima de inversiones, extraer más beneficios de la IED y mejorar la competitividad.</li> <li>- API desarrolla servicios de <i>after care</i> con enfoque proactivo, que incluyen apoyo administrativo, operacional y estratégico a inversores, con el objetivo de maximizar el impacto de la IED a través de reinversiones, inversiones secuenciales, incremento del valor agregado nacional y avance a lo largo de la cadena de valor.</li> <li>- API es proactiva en focalización con el objeto de atraer el tipo de inversión más apropiado a los objetivos de desarrollo.</li> <li>- La responsabilidad por la eventual selección o aprobación preliminar de inversiones está claramente separada de las funciones de promoción y facilitación (evitar conflictos de intereses). Preferentemente, API no tiene funciones normativas o de control.</li> <li>- API en condiciones de resolver cuestiones interministeriales a través de sus canales formales e informales y reportando a altos niveles del gobierno. Gobernanza asegurada a través de un Consejo de Dirección con miembros de ministerios</li> </ul> </li> </ul>

Área	Principios básicos	Lineamientos para las políticas de inversión
		<p>relevantes y del sector privado. API promueve y mantiene mecanismos de diálogo con los inversores y posibilita comunicación eficaz entre inversores y gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Efectividad de la API en la atracción de inversiones revisada periódicamente en relación con los objetivos de la política de inversión y sus métodos revisados según mejores prácticas internacionales.</li> <li>- API establece relaciones de trabajo estrechas con agencias reguladoras que tratan directamente con inversores, promueve actitud orientada al cliente en la administración pública y fortalece la promoción externa con el servicio exterior.</li> <li>- API en la que predomina una cultura de gestión profesional y de servicio, orientada a resultados. Condiciones de empleo similares a las del sector privado, con mecanismos de reclutamiento de personal en base a experiencia en la industria y capacidades, y capacitación continua.</li> <li>- Cuando una misma agencia acumula responsabilidades de promoción de inversiones y promoción de exportaciones, se preserva la independencia entre ambas y se maximizan las sinergias, en particular, en economías abiertas.</li> <li>- API puede tener representación en el exterior cuando la fase de promoción de inversiones en que se encuentra el país receptor involucra la atracción de proyectos y requiere de marketing directo y contacto más cercano con potenciales inversores.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <u>Incentivos a las inversiones</u> (son tratados en la segunda sección del capítulo).</li> <li>▪ <u>Promoción de encadenamientos y derrames:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno e API's estimulan y facilitan encadenamientos entre IED y firmas domésticas (evitar intromisión indebida ya que los encadenamientos sustentables y mutuamente beneficiosos no pueden ser impuestos).</li> <li>- Medidas consideradas en la promoción de encadenamientos: 1) intermediación directa entre inversores extranjeros y domésticos para cerrar brecha de información; 2) apoyo público a empresas locales para mejora de procesos y tecnología; 3) focalización de atracción de IED; 4) establecimiento de normas técnicas y estándares domésticos en línea con internacionales; 5) incentivo a inversores extranjeros para apoyar en fortalecer PYME's locales.</li> <li>- Requisitos obligatorios para promover encadenamientos se usan escasamente y con especial cuidado.</li> <li>- API o autoridad de inversiones tiene responsabilidad explícita en promover los encadenamientos como parte de <i>after care</i>.</li> <li>- Estímulo a las empresas para ofrecer capacitación a sus empleados en áreas cruciales para política de desarrollo de RRHH (incluso a través de requisitos de desempeño vinculados a incentivos a las inversiones).</li> </ul> </li> </ul>
10. <i>Gobernanza y responsabilidad corporativas</i>	Promover y facilitar la adopción y cumplimiento de mejores prácticas internacionales en responsabilidad social empresarial y buena gobernanza de la empresa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gobiernos estimulan cumplimiento de altos estándares de responsabilidad social empresarial, incluso a través de: 1) mejora de capacidades y asistencia técnica a firmas domésticas; 2) criterios de compras públicas; 3) incorporación de estándares en regulaciones y/o transformando estándares voluntarios en regulación.</li> <li>▪ Países procuran adoptar estándares internacionales de gobernanza corporativa para grandes empresas bajo su legislación comercial, en particular: 1) protección de accionistas minoritarios; 2) transparencia y difusión; 3) auditoría externa; 4) adopción de altos estándares y códigos sobre corrupción, salud, medio ambiente y seguridad.</li> <li>▪ Estándares para informes corporativos aplican a la divulgación por parte de firmas controladas por extranjeros sobre propiedad local y estructura de control, finanzas y operaciones, e impactos sociales y sobre salud, seguridad y medio</li> </ul>

Área	Principios básicos	Lineamientos para las políticas de inversión
		ambiente, según mejores prácticas internacionales.

Fuente: elaboración propia en base a UNCTAD (2012)

Nota: el punto correspondiente a las Agencias de Promoción de Inversiones fue complementado con otras fuentes

## ANEXO III

### Información IED

**Cuadro III.1 – Flujos netos de IED por actividad económica**

En millones de dólares

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AGRICULTURA	0,0	6,2	9,7	-5,8	1,3	8,2	15,3	0,7
FORESTAL	-2,2	-3,3	-1,3	0,0	12,6	2,4	12,0	5,1
MINERIA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	24,6	15,3	-0,4
PRODUCCION DE CARNE	0,0	0,0	0,1	0,0	1,8	28,9	17,8	-6,0
ELABORACION DE ACEITES	-72,8	56,1	-78,1	95,2	-5,5	130,7	-76,7	80,0
PRODUCCION DE LACTEOS	-0,8	-1,0	0,1	0,2	0,9	1,3	-1,2	0,3
MOLINERIA Y PANADERIA	0,3	-1,2	-0,5	1,3	0,0	-3,3	-3,1	-2,7
AZUCAR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,6	2,0
OTROS ALIMENTOS	2,0	-1,8	-17,8	-10,6	3,5	-1,3	1,3	0,2
BEBIDAS Y TABACO	56,0	34,4	27,8	-14,1	74,3	25,5	46,0	30,7
TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR	0,0	6,9	-0,1	0,4	0,1	0,7	-1,7	-1,7
CUERO Y CALZADO	-1,3	-2,9	1,3	-4,0	2,4	2,6	3,2	2,9
INDUSTRIA DE LA MADERA	0,0	0,0	-1,3	-0,3	-3,2	-0,8	-1,8	3,6
PAPEL Y PRODUCTOS DE PAPEL	-2,7	0,9	1,7	0,1	-0,6	4,3	-0,9	1,0
PRODUCTOS QUIMICOS	23,0	54,7	-44,5	-9,7	26,1	79,8	22,9	8,3
FAB. DE PRODUCTOS NO METALICOS	-2,7	1,6	0,1	-10,7	5,3	6,8	-0,9	0,6
FAB.DE MAQUINARIAS Y EQUIPOS	6,6	2,0	2,0	5,1	0,0	15,0	-50,4	-43,3
CONSTRUCCION	0,6	-0,5	-1,5	-0,3	0,0	0,0	1,3	0,1
COMERCIO	41,3	10,0	89,0	88,1	186,5	175,0	2,2	-2,4
TRANSPORTES	106,2	6,7	40,2	40,0	132,8	-88,3	32,0	-6,2
COMUNICACIONES	-6,4	-62,9	28,0	-63,7	92,3	128,8	-111,5	-83,1
INTERMEDIACION FINANCIERA	60,0	109,5	42,3	101,6	91,8	174,6	139,9	241,8
ALQUILER DE VIVIENDA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	27,1	2,2	6,6
SERVICIOS A LAS EMPRESAS	-0,2	-1,0	0,7	-0,4	0,4	0,4	0,5	-0,5
RESTAURANTES Y HOTELES	-5,1	-5,9	-1,2	-0,9	0,0	-2,8	-1,7	-1,3
SERVICIOS A HOGARES	0,0	0,4	-1,8	-1,0	-3,9	-2,2	0,0	0,0
OTROS	0,0	-0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>TOTAL FLUJOS IED</b>	<b>201,7</b>	<b>208,5</b>	<b>94,6</b>	<b>210,4</b>	<b>618,9</b>	<b>737,8</b>	<b>71,7</b>	<b>236,3</b>

Fuente: BCP