

SEGUNDO INFORME SOBRE EL COMERCIO DE PRODUCTOS INFORMÁTICOS EN CIUDAD DEL ESTE

“La Gran Oportunidad de Industrialización”

Reinaldo Penner
Luis Campos
Carlos Pereira
Martín Mujica

Redacción
Consultoría económica
Consultoría administrativa y contable
Consultoría empresarial e industrial

Diciembre 2006



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Esta publicación fue redactada en base a un trabajo de consultoría. Los enfoques y/u opiniones de los autores expresados en esta publicación, no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) o del Gobierno de los Estados Unidos

Índice

1. Prólogo	5
2. Resumen Ejecutivo	6
3. Paraguay ante el Comercio Fronterizo con Brasil	8
3.1 Introducción	8
3.2 Los Despachos en Tránsito	9
3.3 El Régimen Especial	10
3.4 El Régimen General	12
3.5 El Régimen de Turismo	13
3.6 El Régimen Arancelario Nacional	16
3.7 Primera Ampliación del Régimen de Turismo	20
3.8 El Régimen de Turismo bajo el Mercosur	22
3.9 La Tablita Paraguaya y el Sistema Estadístico Brasileño	29
3.10 La Competencia por el Mercado de los BIT	31
3.11 El Régimen Formal de Reexportación	34
3.12 Conclusión	39
4. Formalización de Empresas, un Buen Negocio	40
4.1 Introducción	40
4.2 Incursionando en las Empresas de la CCTI	41
4.3 Las Transferencias y el Riesgo de Lavado de Dinero	46
4.4 La Contabilidad como Agente de Cambios	48
4.5 El Gran Desafío de ser Formal	50
4.6 El Caso de dos Empresas	54
4.6.1 Introducción	54
4.6.2 La Situación Contable y Administrativa	56
4.7 Conclusiones	59
5. Ciudad del Este frente al Cambio	60
5.1 Introducción	60
5.2 El Régimen de Zonas Francas	62
5.3 El Régimen de la Maquila	65
5.4 El Régimen de Zonas Económicas Estratégicas	67
5.5 El Potencial Industrial del Este	73
5.6 Breve Descripción de Procesos Industriales	77
5.7 Seleccionadas Empresas Industriales del Este	80
5.7.1 Grupo Vival S.A.	80
5.7.2 PC Tronic S.A. / Rado Metal Works	82
5.7.3 Playme Industria Corp. S.R.L.	83
5.7.4 Pycazumi Industrial S.R.L.	83
5.7.5 Maruri S.A.	84
5.7.6 Edigraf	85
5.7.7 HNR Industrial	86
5.8 Empresas e Instituciones de Infraestructura	87
5.8.1 Parque Tecnológico Itaipu (PTI)	87
5.8.2 Parque Industrial Taiwán (PIT)	89
5.8.3 Parque Mercosur	90
5.8.4 Zona Francas	90
5.9 Instituciones de Formación y Capacitación	92
5.9.1 Universidad Católica Sede Regional Alto Paraná (UCAP)	92
5.9.2 Universidad Nacional del Este (UNE)	94
5.9.3 Servicio Nacional de Promoción Profesional – SNPP	95
5.10 Conclusiones	96
6. Conclusiones Generales	98

“...Cuando dirigí la mirada hacia arriba. Lo que vi entonces me dejó perplejo y sorprendido. La carrera del péndulo había aumentado casi una yarda y, como consecuencia natural, su velocidad era también mayor. Pero lo que más me turbó fue el hecho de que había descendido perceptiblemente. Advertí entonces – pueden imaginarse con qué espanto – que su extremo inferior estaba formado por una media luna de reluciente acero, que mediría aproximadamente un pie de largo. Las puntas estaban curvadas hacia arriba y el corte, que miraba hacia abajo, evidentemente tan afilado como una navaja barbera. También como en las navajas, parecía macizo y pesado, ensanchándose a partir del corte hasta formar una estructura gruesa y sólida. Iba sujeto a una recia varilla de latón y silbaba al oscilar en el aire”.

I. Prólogo

Este segundo informe BIT tiene como objetivo principal estimular la exploración de nuevos negocios en el Este del país. Hay una nueva dinámica en esta parte del país que tiene como antecedentes la decisión del Mercosur de liberar totalmente de gravámenes las importaciones de informática y las medidas del gobierno de reducir el impuesto a la renta corporativa al 10%, introducir el impuesto a renta personal y ejercer más control en las remesas al exterior. Con estos antecedentes, el sector privado de Ciudad del Este arrancó con la iniciativa de formalizar sus actividades. Aun faltan cambiar algunas legislaciones y marcos reguladores de las actividades industriales para facilitar un desarrollo industrial en el Este del país y este documento brinda la información al respecto. El resultado final de este proceso puede ser que Paraguay pase el umbral de las actuales negociaciones con Brasil para facilitar el comercio en el Este y se establezca una zona económica estratégica que podría generar miles de nuevos empleos en industrias modernas en el sector de informática y electrónica.

Reinaldo Penner
Director de PARAGUAY VENDE

2. Resumen Ejecutivo

Este es el segundo “Informe BIT” de Paraguay Vende que al igual que el primero, se publica como un documento de discusión. Se cumplieron los objetivos del primer informe : (a) Obtener una reglamentación paraguaya de la Resolución del Mercosur de otorgar arancel cero al comercio de extra-zona de bienes informáticos y de telecomunicaciones (BIT); (b) Iniciar un proceso sostenible de formalización de las empresas del sector de BIT de Ciudad del Este; (c) Instaurar un nuevo marco regulador del comercio fronterizo para mejorar la competitividad de las empresas dedicadas a esta actividad; y (d) Proveer asistencia técnica al sector empresarial dedicado al comercio fronterizo de BIT.

Una vez logrados estos resultados trazados, Paraguay Vende y el sector privado organizado de Ciudad del Este vieron la oportunidad de iniciar los siguientes pasos tendientes a facilitar el crecimiento económico en la zona, los cuales se resumen en los siguientes cuatro puntos:

A. COMPLETAR LA FORMALIZACIÓN

El proceso de formalización de Ciudad del Este no estaría completo sin una regularización de actividades del pasado de las empresas involucradas. Muchas tienen activos que datan de su pasado informal que no se puede pasar al balance por que no se puede justificar su origen. Así las cosas, estas empresas que hoy son sinónimo de transparencia, permanecen sujetos a ser penalizados por su evasión y probable delito de lavado cometido en el pasado. La propuesta del proyecto Paraguay Vende es aplicar a estas empresas y todas las que el gobierno crea necesario, un procedimiento por única vez de regularizar sus activos, tal como se hizo en 1995 con las empresas que querían entrar a cotizar en la Bolsa de Valores. La referida Ley fue entregada al Congreso de la Nación y requiere de una pronta aprobación para completar el proceso de formalización de Ciudad del Este.

B. REFORMAR EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS

Recientemente, el gobierno mostró mucho interés en reactivar las zonas francas. La zona franca es un instrumento ideal para el Este del país, especialmente en estos momentos de consenso sobre la imperiosa necesidad de diversificar mercados externos. La legislación paraguaya de zonas francas data de 1971 y en estos 35 años, a pesar de los diversos cambios en su reglamentación, no se han logrado sus objetivos de promover el desarrollo zonal. El pobre desempeño de las zonas francas en el Este contrasta con el éxito del Régimen de Turismo, mucho más usado en la economía del Este. Este régimen fue la niña bonita del comercio fronterizo por más de tres décadas (ver capítulo 3) y contra el mismo no pudieron luchar quienes abogaban por darle más importancia a las zonas francas. El Régimen de Turismo otorgaba las mismas reglas para desaduanar en cualquier punto del país a cambio de bajos tributos y una alta permisividad de subvaluar la mercadería. En cambio, las zonas francas apenas ofrecían desaduanar en uno o dos puntos del país pagando los mismos tributos que en el caso anterior; pero con menos permisividad en la subvaloración y pagando adicionalmente $\frac{1}{2}$ % de tributo como impuesto inherente a la zona franca. Mientras que el ahora extinto Régimen de Turismo facilitaba el reino de la informalidad, las zonas tenían el mote de burocrático y no deseado por los funcionarios de las aduanas. La modalidad de pagar los tributos a la salida de la zona franca – no a la entrada al país de las mercaderías como es habitual en las aduanas – hacía más difícil la informalidad (ver sección 5.2) . La regla de tener que facturar la mercadería a la salida de la zona franca, entrando en territorio aduanero paraguayo, no facilita el negocio del comercio fronterizo porque la empresa se ve ante la necesidad de facturarse a si misma. Por ello, es necesario adecuar la reglamentación de la zona franca y es importante crear un acuerdo con la DNA de dejar de “discriminar” a las zonas francas pues representan un instrumento genuino para el negocio del comercio fronterizo.

C. DESARROLLAR LA MAQUILA FRONTERIZA

A pesar de los reclamos expresados en el primer Informe BIT, el gobierno no demostró interés en adaptar el Régimen de la Maquila a las oportunidades de industrialización en el Este. En la zona de Este existen muchas empresas industriales que sólo venden al circuito “sacoleiro” y no se han formalizado porque el comercio fronterizo siempre fue informal. No se trata de un negocio de reexportación, sino de un producto importado al cual se le agrega valor agregado en la zona de Este y se comercializa a través del canal de los “sacoleiros” con destino a Brasil. Existen varias industrias que se están instalando en la zona que no ingresan al Régimen de Maquila porque este funciona sólo para las exportaciones, entonces si se vende a un “sacoleiro” este tendría que hacer un despacho abreviado de exportación, el cual no está reglamentado en Paraguay. Actualmente, gracias al proceso de formalización, los “sacoleiros” reciben una factura y Paraguay podría instaurar un sistema de despacho abreviado o simplificado, más aun cuando Brasil está a punto de considerar el comercio de frontera como una importación bajo un Régimen de Pacotilla.

Por ello, el país tiene la oportunidad de abrir el actual Régimen de Maquila y considerar la exportación por pacotilla como parte de un programa de maquila que las empresas interesadas pactan con el CNIME (Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación). Con ello, se facilitaría en gran medida a las empresas comerciales del sector de BIT y electrónica a iniciar un proceso de ensamblaje o de valor agregado. Las mismas se podrían registrar como industrias ensambladoras bajo un Régimen de Maquila Fronteriza. Actualmente, el mero proceso de registrarse como una empresa industrial en el Paraguay es difícil, porque los técnicos del Gobierno tienen sus dudas respecto a la definición del concepto “ensamblar” como actividad industrial.

D. INSTAURAR EN EL ESTE UNA ZONA ECONÓMICA ESTRATÉGICA (ZEE)

Una parte del empresariado de Ciudad del Este mantiene la posición de que además de la formalización de sus empresas, es necesario instalar en todo el centro de la ciudad una zona del tipo “duty free”. Esta propuesta no fue apoyada por el gobierno. Aun así, la propuesta del “duty free” encierra un elemento importante de la gran solución para el Este. En este contexto, sin embargo, es posible considerar esta propuesta como parte de la alternativa de declarar no solo el centro de Ciudad del Este, sino toda la zona del Este, como una Zona Económica Estratégica (ZEE).

Chile pudo instalar y desarrollar el Norte gracias a la Zona de Iquique; Brasil pudo aliviar la pobreza en el Noroeste gracias a la Zona Franca de Manaus; México tuvo un milagro económico gracias a la implementación de las Franjas Fronterizas; China esta realizando un gran salto de desarrollo económica basado en las Special Economic Zones. ¿Por qué Paraguay no puede establecer su Zona Estratégica en el Este? Las ventajas de una ZEE es que se favorece a la población local y no solo a las empresas, las cuales en el caso del Este, muchas veces están en manos de extranjeros residentes o no residentes. Actualmente, existen condiciones para Paraguay de negociar la instalación de esta zona. El objetivo no es solamente aventajar aun más al negocio con los “sacoleiros”, sino de globalizar el comercio a través del Aeropuerto Guarani. Una ZEE es un recinto que se crea “corriendo” la frontera de la aduana hasta los límites de la misma. Su objetivo es desarrollar la región en base al comercio internacional y por ello, en el interior de la ZEE se suspenden los tributos al mismo.

3. Paraguay ante el Comercio Fronterizo con Brasil

3.1 Introducción

Este capítulo hace un análisis sobre la evolución legal del comercio fronterizo. La conclusión es que el mismo – llamándose comercio fronterizo, comercio de triangulación, comercio de turismo, comercio en tránsito o comercio de reexportación – siempre tuvo un régimen legal en Paraguay que fue cambiando y adaptándose a los momentos económicos.

Aunque este régimen fue tomando el carácter de excepciones, cuya proliferación creaba muchas inconsistencias internas dentro del sistema tributario del país, representa la vía paraguaya de adaptarse a la economía global. Es decir, el desmantelamiento de los elevados aranceles externos en los años 60 y 70, en el caso de Paraguay transcurre a través de la instauración de un régimen de excepción para facilitar el comercio fronterizo. Por ello, no sería correcto afirmar que el importante desarrollo del comercio fronterizo y con ello, toda la informalidad inherente al mismo, es un resultado del régimen autocrático de 1956-1989. El comercio fronterizo tuvo su auge en los años 90, o sea posterior al cambio político de 1989. Dicho momento de esplendor tampoco coincide con una necesidad estructural de la economía brasileña, por lo que no sería correcto decir que el comercio fronterizo de Paraguay surge únicamente como una respuesta a las altas barreras tributarias del Brasil. Desde un inicio el comercio fronterizo fue altamente informal y muchas personas lo confunden con el tráfico de armas, la piratería fonográfica y todo tipo de falsificaciones. Siempre ha existido una suerte de “criminalizar” el comercio de frontera y el concepto de triangulación esta cargado de evasión, contrabando y lavado de dinero.

A lo largo del siglo XX, incluso antes, la actividad comercial del Paraguay se efectuaba esencialmente con la Argentina y desde la Argentina. Sin embargo, a partir de los años 70 del siglo pasado la articulación comercial del Paraguay se modifica sustancialmente, con la entrada en escena del Brasil. Desde fines del decenio del 40 el Brasil desarrolla una estrategia denominada “Marcha hacia el oeste” que consiste en el sistemático avance de su frontera económica. El Paraguay recibe con beneplácito la política exterior adoptada por Brasil, desarrolla su propia “Marcha hacia el este” y con ayuda brasileña concreta, a inicios de los años 60, la construcción del puente y del asfaltado que une a Paraguay y Brasil. En este ambiente económico despegó el “polo de desarrollo” que hoy conocemos como Ciudad del Este.

Itaipu potenció y transformó la referida ciudad y toda la zona. Sin embargo, lo que catapultó a este “polo de desarrollo” a la consideración internacional no fue la producción de energía eléctrica o la expansión de la frontera agrícola, sino el comercio fronterizo, basado en importar y reexportar productos como bebidas alcohólicas, cigarrillos americanos y europeos, perfumes, confecciones finas, etc. y, más tarde, bienes informáticos y telecomunicaciones.

Entonces, podemos afirmar que el surgimiento y la evolución del comercio fronterizo en el Este del Paraguay se explica como una transacción donde intervienen varios actores: (1) el consumidor brasileño que busca adquirir productos lujosos y de alta tecnología a bajos precios (2) el pequeño comerciante brasileño dedicado al tráfico de estas mercaderías; (3) el empresariado chino y árabe emigrado a la región de las Tres Fronteras por circunstancias muy especiales, que asume el control de este negocio; (4) el Estado Paraguayo que desde los años 70 busca forjar un marco apropiado de esta actividad para capturar ingresos tributarios. En este capítulo se elige el actor más desconocido del comercio fronterizo: el Estado Paraguayo.

3.2 Los Despachos en Tránsito

El exitoso desarrollo de la actividad de reexportación de Ciudad del Este transcurre entre dos fuerza complementarias, la política proteccionista de Brasil y paralelamente, la política de liberalización del Paraguay, aplicada en forma gradual, controvertida, desordenada y muchas veces perforando sus propios regímenes arancelarios. Desde los inicios de 1970 hasta hoy día, todos los gobiernos paraguayos han desplegado un singular esfuerzos por desarrollar y facilitar el comercio de reexportación de Paraguay hacia Brasil.

En los años 70 y como respuesta al incremento del comercio fronterizo, el Paraguay inicia un proceso sistemático de disminución de sus aranceles aduaneros. Contactos establecidos con antiguos aduaneros de Ciudad del Este (CdE) señalan que la reexportación comienza en la primera mitad de los años 70, con cigarrillo brasileño que entra al Paraguay -vía Asunción- “en tránsito” para de nuevo ser introducido al mercado brasileño; una manera práctica de eludir los altos impuestos internos del referido país. Posteriormente, el circuito se acortó, cuando el cigarrillo brasileño se interna directamente al Paraguay para salir de nuevo a ese país, bajo la figura legal de “despacho en tránsito”.

Las fuentes mencionadas señalan a la habilitación en Ciudad del Este de la primera Zona Franca Internacional como un hito importante en el proceso. Efectivamente, la Ley N° 237/71” Crea una Zona Franca Internacional en Puerto Presidente Stroessner y autoriza al Poder Ejecutivo a concederse explotación”. De acuerdo al Art. 1°:

“...la misma estará asentada a no menos de cien metros ni a más de quinientos metros de distancia de la ribera del río Paraná y de la ruta N° 7, con un área de (10) diez hectáreas”³.

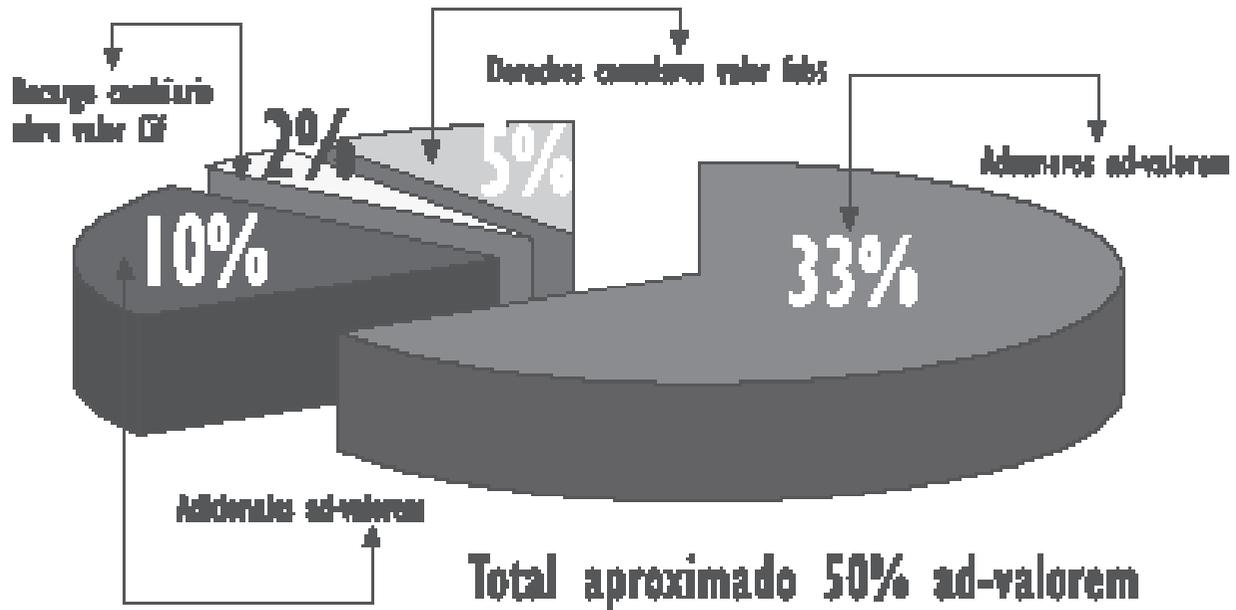
La misma ley autorizaba al Poder Ejecutivo a otorgar la concesión de la Zona Franca a la firma Bussines Company SRL en concesión por un plazo de 15 años. Sin embargo, a pesar de las franquicias y liberaciones impositivas concedidas a la misma⁴, esta no llegó a funcionar – tal como lo señalan los antiguos aduaneros de CdE – sino hasta 1979, por lo que el comercio siguió operando con la figura legal de “despacho en tránsito”. Es importante señalar que los aranceles vigentes en Paraguay, hasta fines de la década del 60, para las importaciones eran (cuadro 1).

3 Ley N° 273/71

4 Art.4° y 8° de la Ley N° 273/71

cuadro I

Aranceles de Paraguay, Fines del 60



En síntesis, los aranceles aduaneros paraguayos a las importaciones ascendían al 50% sobre el valor de las mercaderías, muy similar al valor aduanero aplicado a las importaciones en el Brasil que se elevaban al 51%, tasa que continuó sin variación hasta 1987.

De un régimen aduanero único para todas las importaciones, con una tasa arancelaria como se vio del 50%, desde 1972 se produce una verdadera “eclosión” de regímenes aduaneros, que tienen la particularidad de disminuir, “en general”, el elevado nivel de “protección” aduanera del país. La primera modalidad que se aplica en la zona y cobra fuerza luego del fracaso inicial de la Zona Franca Internacional es el régimen de “despacho en tránsito” que en forma directa alimenta al proceso de importación y reexportación ulterior.

3.3 El Régimen Especial

Paralelamente a esta modalidad de los Despachos en Tránsito, se implementa otra que es conocida como la de los “Regímenes especiales” fronterizos o regionales. A primera lectura pareciera que se trataría de mercaderías originarias de los países vecinos, pero un análisis en proceso muestra que muchas de las mercaderías mencionadas se fueron integrando en forma progresiva a los listados más tarde conocidos como “Régimen de Turismo”.

El primer caso analizado es el Decreto N° 26.730/72 del 21 de junio de 1972. Entre los considerandos se dice: “...la desgravación de determinados productos, han sido las más eficaces para contrarrestar las operaciones al margen de las disposiciones de orden fiscal” (sic). Esto revela que hubo una etapa de prueba anterior. El decreto señalado disminuye las tasas de algunas partidas arancelarias, de acuerdo a nuestro cómputos, al 27,75%; otras al 31,0%, al 33,75%, al 36,5%, y otras al 39,25%.

Otros decretos se van agregando progresivamente en la misma dirección señalada, de disminución de partidas arancelarias menores que se van acoplando a un trato preferencial, con tratamiento arancelario del 34,5% o poco más (Caso Decreto N° 29.337/72).

Todo indica que la dispersión generada en materia de régimen aduanero de importación obliga a las autoridades a “reordenar la casa”. En febrero de 1973 se promulga el Decreto N° 30.936/73 “Por el cual se sustituyen, actualizan y consolidan los regímenes especiales de despachos aduaneros de mercaderías originarias de países limítrofes”⁶. Este decreto es muy importante, no sólo porque por primera vez se habla de “regímenes especiales” fronterizos, sino porque establece una sustancial disminución de tasas aduaneras, unificadas en todos los casos al 20% ad-valorem, al que se añade uno sólo de los impuestos internos al consumo (Ley 1003/64) de los a la sazón vigentes.

La racionalización de los regímenes aduaneros duró poco. El mismo día de la aprobación del decreto antes mencionado se adoptó otro, el Decreto 30.937/73 que reduce gravámenes fiscales a partidas arancelarias no integradas al los “regímenes especiales”. En este caso el tratamiento arancelario es de alrededor del 34,5% muy similar al anterior Decreto N° 26.730/72 y se trata de partidas (electrodomésticos, alimentos, juguetes, etc.) que más tarde se integrarán a los primeros listados del antiguo Régimen de Turismo.

Por otro lado, evidenciando las contradicciones vigentes en el gobierno, el 21 de noviembre de 1973, mediante Decreto N° 2.008/3 se elevan al 25% ad-valorem, las tasas para regímenes especiales fronterizos, establecidas por Decreto N° 30.936/73 en 20%. Se incluye además el pago de los demás impuestos internos al consumo. Sin embargo, el número de partidas incluidas en el Decreto N° 2.008/3 se reduce en forma significativa.

Finalmente, la segunda consolidación de la modalidad “regímenes especiales” se concreta el 28 de junio de 1974, a través del Decreto N° 7.004/74 “Por el cual se consolidan en un solo instrumento legal los regímenes especiales de Despachos Aduaneros de mercaderías originarias de países limítrofes y se armoniza su clasificación con la tarifa y el Arancel de Aduanas con base a la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), aprobado por Decreto N° 2.373 del 14 de diciembre de 1973”.

Sin bien motivado por adopción de la NAB, este Decreto mantuvo el nivel del 25% ad-valorem del anterior correspondiente a noviembre de 1973. Por otro lado, logró la eliminación de un antiguo sistema de cálculo de derechos aduaneros vigente hasta entonces, conocido bajo la denominación de “derechos específicos”. Consistía en imputar un valor monetario fijo (aforo) a mercaderías diversas, hecho que impide determinar el porcentaje sobre el valor de mercado de los productos importados, sobre todo a aquellas personas no familiarizadas con la temática aduanera.

Un año después se amplía y modifica este instrumento legal con el Decreto N° 16.925/75 del 11 de agosto de 1975 que incorpora nuevas partidas arancelarias manteniendo el mismo nivel arancelario único del 25%. Una última ampliación de esta modalidad se produce al año siguiente, en función al Decreto N° 34.535/77, que agrega una lista corta de partidas arancelarias correspondientes a electrodomésticos que habían sido excluidos por el Decreto N° 7.004/74.

Hasta aquí se ha visto la evolución de dos modalidades de arancelarias vigentes en forma paralela: la de “despachos en tránsito” y la de “regímenes especiales” regionales o fronterizos. En octubre de 1977 se promulga el Decreto N° 34.534/77 que establece un tratamiento fiscal especial a determinados productos importados de Chile. Aparte de añadir más elementos a la dispersión arancelaria del país, la importancia de esta concesión es –a nuestro entender– que, al colocar las tasas arancelarias por debajo de los porcentuales vigentes en las demás modalidades, ejerce de hecho una presión a la baja sobre las mismas. Las tasas aprobadas en este Decreto fluctúan en general entre 14% y 25% ad-valorem, aunque a algunos productos se les asignara tasas más elevadas (langostinos, barras de cobre, acondicionadores de aire).

3.4 El Régimen General

El 19 de diciembre de 1977 entra en vigencia un decreto que establece un Régimen General adaptado a la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB). El Decreto N° 35.683/77⁷ “Por el cual se aprueba la conversión de los Derechos Específicos a un sistema ad-valorem de la tarifa y arancel de Aduanas de Importación” determina una baja importante de los aranceles aduaneros, mediante tasas que oscilan entre el 5% y el 27,5%. Las tasas bajas corresponden a la importación de vacunos, diferentes cortes de carne fresca, enfiada o refrigerada – evidentemente la ganadería paraguaya vivía un período de crisis por lo que incorporaba animales y ciertos cortes de carne – así como diversos tipos de productos alimenticios. En el otro extremo se observan diferentes tipos de cueros y prendas de vestir de este material, productos derivados de la madera en general. En una palabra, existen algunos criterios económicos respecto a dar algún nivel de protección a sectores económicos del país, algo que no se observa en ningún otro instrumento aduanero anterior.

La disminución de tasas aduaneras en el “Régimen General” dejó fuera de contexto a los “regímenes especiales” que en general quedaron con derechos aduaneros más elevados. Las contradicciones y conflictos en el seno del Ministerio de Hacienda, generados por la gestión de las distintas modalidades de regímenes aduaneros, evidentemente abundaban en la época. La demostración más clara de lo expuesto nos la brinda la Resolución N° 70 del 13 de enero de 1977 “Por la cual se reglamenta el otorgamiento de permisos para importaciones destinadas a su reexportación”, emitida por la mencionada Cartera de Estado. De hecho este es el primer documento público al que hemos accedido en el que se hace referencia directa al tema de reexportaciones.

En efecto, la Resolución N° 70/77 comprueba la existencia de “graves irregularidades” en operaciones de importación, “autorizadas exclusivamente para su reexportación”. Señala además que las operaciones de reexportación tienen como fin: “obtener recursos fiscales” (sic). Precisa que las irregularidades afectan “al comercio local y dislocan los precios haciendo imperfecta la competencia del mercado” (sic). El redireccionamiento hacia el mercado interno de mercaderías destinadas a ser reexportadas –señala el documento– “influye negativamente”, porque el comercio local está sujeto a gravámenes de importación más elevados. En consecuencia, el Ministerio de Hacienda resuelve:

“Art. 1°.- Prohibiese, a partir de la fecha de esta Resolución, el otorgamiento de permisos para efectuar operaciones de importaciones destinadas exclusivamente para su reexportación, (operaciones de tránsito) de los siguientes artículos: “Maquinas y artículos de escritorio y para el hogar, manuales, eléctricos y/o electrónicos)”.

La prohibición no habría de durar mucho tiempo y es difícil estimar si alguna vez tuvo efecto práctico. No obstante, permite detectar claramente la difícil convivencia entre los distintos regímenes aduaneros en vigencia. Se debe precisar que el tráfico de whisky y cigarrillos siempre se ha manejado por andariveles separados, fuera del Régimen General o de los Regímenes Especiales Fronterizos.

3.5 El Régimen de Turismo

El 29 de marzo de 1978 el Ministerio de Hacienda emite la Resolución N° 529/78⁸ “Por la cual se reglamenta el régimen fiscal y administrativo para las operaciones de tránsito de artículos electrodomésticos, electrónicos y otros” de gran trascendencia ya que constituye el “certificado de nacimiento” del “Régimen de Turismo”. Por primera vez, se formaliza un tráfico que viene de años atrás, bajo un régimen administrativo frágil – como los “despachos en tránsito” – y como se ha visto, conflictivo respecto a los demás regímenes aduaneros. Como se puede observar en el documento se establecen dos “bocas” de salida del territorio nacional: Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero, dado que “...tienen la afluencia de gran cantidad de turistas que visitan dichas localidades y generalmente adquieren algunos artículos para su uso personal”. Por ello, a fin de promover el turismo el Ministerio de Hacienda, resuelve:

“Art. 1°.- Establécese el gravamen del (20%) veinte por ciento en concepto de canon fiscal para las autorizaciones de tránsito de artículos electrodomésticos, electrónicos y otros, sobre el valor de los mencionados artículos, que son introducidos al país para su exportación por las jurisdicciones de Puerto Presidente Stroessner y Pedro Juan Caballero.”

El artículo 3° de la Resolución citada establece además un gravamen adicional del 5% en concepto de “canon fiscal” a ser abonadas por el comercio habilitado a vender a los “turistas” en las dos bocas de expendio habilitadas. Con ello el Régimen de Reexportación queda alcanzado por un arancel aduanero global del 25%, contra el 51% vigente en el Brasil.

Los artículos 2° y 4° de la Resolución analizada vuelven a machacar que las mercaderías están destinadas a turistas, por lo tanto salen fuera del territorio nacional y que este tipo de operaciones sólo es factible realizarlo desde los dos puntos geográficos antes mencionados. El “Régimen de Turismo” nace, como se constata, para vehicular las reexportaciones de “electrodomésticos, electrónicos y otros”.

La Resolución 529/78 del Ministerio de Hacienda desde donde se lo mire es muy particular. En primer lugar introduce un “canon fiscal” en sustitución de un Impuesto a las Ventas, que por definición alcanza a productos a ser consumidos dentro del territorio de un país soberano, no al exterior del mismo. En segundo lugar, la Resolución N° 529/78 ofrece una demostración clara de la fragilidad del Estado de Derecho y del Orden de Competencia. La Constitución Nacional a la sazón vigente establecía que la única instancia habilitada a crear y por lo tanto, sustituir o reemplazar impuestos, gravámenes, cualquiera sea su denominación, era el Congreso de la Nación⁹. En el contexto de este trabajo, la Resolución N° 529/78 no es la única que perfora el ordenamiento legal de la República.

La disminución operada en los aranceles aduaneros en el Régimen General y la aparición del Régimen de Turismo, significó evidentemente una gran presión sobre el Régimen Especial Fronterizo de la época. El 14 de julio de 1978 a través del Decreto N° 40.841/78 se disminuyen los gravámenes correspondiente a este régimen aduanero y se adopta una tasa del 15% ad-valorem. Al año siguiente el Decreto N° 6.036/79 concede a Chile el mismo tratamiento arancelario del 15%.

En 1979 el aún flamante Régimen de Turismo sufre una alteración importante: se rescata del baúl de los recuerdos la Ley N° 273/71 que había creado la Zona Franca Internacional. El Decreto N° 6.081/79 “Por el cual se reglamenta el régimen fiscal y administrativo para las operaciones de tránsito de artículos electrodomésticos, electrónicos y otros, por la Ciudad de Puerto Presidente Stroessner”¹⁰, establece que en adelante el tráfico de reexportación deberá realizarse exclusivamente, no sólo por Ciudad del Este sino, en forma obligatoria, a través de la Zona Franca Internacional.

El monopolio así establecido determina un arancel aduanero del 15% en concepto de “canon fiscal” para las autorizaciones de “tránsito”, además del “canon fiscal” del 5% a ser pagado por el comercio de la zona, “en sustitución” del impuesto a las ventas. El carácter monopólico de la concesión – por lo tanto anticonstitucional¹¹ – se consuma a través del artículo N° 6, que establece que por el depósito de las mercaderías en tránsito, el comercio habilitado a efectuar este tráfico debía pagar “en concepto de arrendamiento hasta el cinco por ciento, sobre el valor de las mercaderías” (sic). Por lo tanto, a efectos prácticos, el Régimen de Turismo continuó con el beneficio de una tasa arancelaria global del 25%.

El Decreto N° 6.081/79 aporta otra información útil: los artículos en tránsito autorizados para reexportación exclusivamente a través de Ciudad del Este, son: electrodomésticos, electrónicos, relojes, encendedores, naipes, termos, lapiceras, birromes, de perfumerías y cosméticos y máquinas fotográficas. Lo subrayamos porque consideramos que este es el “primer listado” del naciente “Régimen de Turismo”. El artículo N° 9 del documento establece la derogación “...de las disposiciones que contradigan lo dispuesto en el presente Decreto”. Con esto entendemos que la licencia para efectuar el comercio de reexportación, que beneficiaba también a la ciudad de Pedro J. Caballero, mediante la Resolución N° 529/78 del Ministerio de Hacienda, caducó, lo cual no significa que el tráfico de esas características en esa zona haya cesado.

9 Constitución Nacional 1987, Art. 148° numeral 4) y Art. 153° numeral 1)

10 Decreto N° 6.081/79

11 Constitución Nacional 1987, Art. N° 95°

En 1979 la tendencia a la disminución de aranceles de importación continuó; en diciembre el Decreto N° 12.064/79 traslada ciertas partidas arancelarias del Régimen Especial Fronterizo (determinadas por el Decreto N° 7.004/74) al General, asignándolas una tasa arancelaria del 22%.

En 1980, confirmando toda la complejidad de la administración de regímenes aduaneros diferentes –“la necesidad de armonizar el tratamiento fiscal diferente existente para una gama de productos”– y los diversos intereses en juego al interior del gobierno, el Ejecutivo emite el Decreto N° 18.019/80, mediante el cual numerosas partidas arancelarias son nuevamente incluidas en el Régimen Especial. Entre ellas se pueden citar: alimentos congelados, perfumes y cosméticos, materiales fotográficos cámaras fotográficas, alfombras y tapices, secadores de cabello, cassetes grabados, entre otras.

En febrero de 1981 el Decreto N° 23.260/81 disminuye aranceles de numerosas partidas arancelarias, directamente relacionadas a repuestos de vehículos, a fin de “...preservar los intereses fiscales, las condiciones competitivas y evitar la distorsión desleal de precios”. Los gravámenes aduaneros de estas partidas, que entendemos forman parte del Régimen General, se fijan en 24%.

Dado el aparente éxito del Decreto N° 23.260/81 el gobierno emite otros dos, el Decreto N° 27.018/81 y el 7.019/81, ambos con fecha 8 de agosto de 1981, que apuntan al mismo objetivo: dar tratamiento de Régimen Especial a partidas comprendidas en el Régimen General, a fin de “establecer un tratamiento fiscal adecuado para aquellos productos de gran demanda en el mercado nacional, con el propósito de coadyuvar a la disminución del efecto inflacionario”. El primero de los decretos citados incluye partidas arancelarias que corresponden desde papas desecadas, champignon desecado, jamones y caviar; cubiertas para automóviles, pasando por ropa interior y exterior femenina, ropa de cama, a pastillas de freno, cajas de herramientas, motosierras, máquinas de escribir eléctricas calculadora eléctrica, radios, televisores, grabadores, etc. El segundo de los decretos citados pone énfasis en repuestos de vehículos y tractores.

Sin embargo, días después, el 7 de septiembre del mismo año, el Decreto N° 27.740/81 puso “paños fríos” al proceso de disminución de tasas arancelarias vía tratamiento del Régimen Especial a partidas comprendidas en el Régimen General. Son los productos de algodón, ropa interior y exterior para hombres, mujeres y niños, así como ropa de cama, lo que, a todas luces, generó la resistencia de la industria de la confección del país. Por lo tanto, este decreto impone un “recargo cambiario” del 8% a todas las partidas arancelarias contempladas en el Decreto N° 27.018/81.

Por último, el Decreto N° 36.516/82¹², emitido el 18 de noviembre de 1982, pone fin al permanente conflicto generado entre regímenes aduaneros diferentes, al depurar las partidas arancelarias integradas al Régimen Especial Fronterizo de mercancías que pudieran competir en forma directa con la industria local. Establece un arancel del 15% ad-valorem sobre todas las partidas incluidas en el decreto mencionado.

No debe perderse de vista que en 1982 el gobierno hacía frente a una coyuntura difícil generada por la cesación de pagos de la mayoría de las economías de América Latina y el fin de las construcciones civiles de la represa de Itaipu, todo lo cual significó el inicio del ciclo de crisis económica del mismo, de ahí las continuas referencias de los últimos decretos a la inflación y la necesidad de aumentar los recursos fiscales. Es evidente que la disminución de las tasas aduaneras estaba motivada por la necesidad de captación de recursos al fisco.

De hecho, la Circular N° 85/82 del 3 de septiembre de 1982 del Banco Central del Paraguay establecía la obligatoriedad de “depósito previo” sobre gran parte de las partidas arancelarias de importación paraguayas. El extenso documento identifica tres tipos de mercaderías: las de Grupo A (de uso general), por lo tanto, exentas de la obligación de depósito previo; las de Grupo B (de uso semi-prescindible), alcanzadas con la obligatoriedad de depósito previo del 100%; y, las del Grupo C (de uso prescindibles), alcanzadas con depósito previo del 200%.

En síntesis, esta etapa – aparte del caso whisky y cigarrillos – culmina con una tasa arancelaria del 25% para el Régimen de Turismo, a través de la Zona Franca Internacional de Ciudad del Este; del 25%-24% para las mercaderías sujetas al Régimen General; y del 15% para el Régimen Especial de Frontera. El 16 de marzo de 1983 el Ejecutivo emite el Decreto N° 38.697/83, mediante el cual busca establecer procedimientos claros para el cobro de tributos para mercaderías que salen de la Zona Franca Internacional, pero con destino al mercado interno, hecho que siempre representó un quebranto para la administración tributaria. El decreto mencionado recuerda una vez más, los impuestos internos que alcanzan al comercio de Ciudad del Este a partir del tráfico comercial generado con la Zona Franca, sin hacer ninguna concesión dada la situación fiscal del momento.

3.6 El Régimen Arancelario Nacional

En un contexto de crisis económica y fiscal, de vigencia de varios regímenes aduaneros muchas veces superpuestos y, como se vio, hasta conflictivos, el país se dota de una herramienta que le da la amplitud necesaria para fijar niveles arancelarios y regímenes aduaneros con total discrecionalidad. Estamos hablando de la Ley N° 1.095/4 “Que establece el Arancel de Aduanas”, emitido el 14 de diciembre de 1984¹³.

En su primer artículo la citada ley dice:

“Las mercaderías pueden ser objeto de importación, exportación y de todo tráfico internacional en las condiciones y con los requisitos inherentes a cada régimen aduanero, con las limitaciones establecidas en la ley”.

Evidentemente, a través de este artículo se da soporte legal al comercio de importación y exportación de bienes no nacionales que, como se analizara, durante mucho tiempo habían adoptado la modalidad del despacho “en tránsito”.

En su segundo artículo la mencionada ley establece:

“Las mercaderías de importación estarán sujetas al pago de gravamen aduanero correspondiente, salvo las expresamente declaradas libres. La cuantía de este tributo será fijada por el Poder Ejecutivo y su monto será hasta un máximo de 30% (treinta por ciento) sobre el valor imponible de las mercaderías, conforme a la calificación y clasificación arancelaria de las mismas”.

De gran importancia en la “construcción” del mecanismo de reexportación es lo establecido en el artículo séptimo:

“Las mercaderías de exportación estarán exentas del pago de los gravámenes aduaneros y cambiarios”.

Lo mismo que el artículo décimo:

“El poder Ejecutivo queda facultado para:

- a) Establecer y modificar los niveles y gravámenes aduaneros de las mercaderías de importación...;
- b) Establecer regímenes y medidas especiales, temporales o no, de importación y exportación por razones de interés nacional...”

En síntesis, si bien en el artículo 2° de la Ley N° 1.095/84 se establece un gravamen aduanero máximo del 30% para las mercaderías de importaciones, el artículo 10°, inc.2, faculta al Poder Ejecutivo a establecer tasas arancelarias de hasta un 70%:

“c) Establecer gravámenes aduaneros protectores sobre determinadas mercaderías, superiores al máximo fijado en el Artículo 2° de esta ley, hasta un 70% (setenta por ciento) de arancel sobre el valor imponible, atendiendo a fines económicos y sociales” (sic).

La adopción de la Ley N° 1.095/84 tuvo efectos inmediatos en el sistema arancelario paraguayo, mediante la promulgación de dos decretos reglamentarios, el primero de ellos del 26 de diciembre de 1984, el Decreto N° 7.536/84, adopta como criterio de clasificación de las mercaderías la estructura de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, fijando los niveles arancelarios correspondientes a cada partida de acuerdo a las pautas fijadas en el artículo 9° de la ley.

En función a lo señalado, el nuevo Régimen Arancelario del país consta de 21 secciones y un centenar de capítulos, donde se observan tasas elevadas para mercaderías que son producidas localmente (ejemplo aceites de origen vegetal, están alcanzados con una tasa del 40%, embutidos de carne, del 50%, etc.); crustáceos y frutos del mar; en general están alcanzados con el 15%); productos de industrias químicas y conexas, un arancel del 5%.

El nuevo Régimen Arancelario Nacional absorbió las mercaderías sujetas hasta entonces al denominado Régimen General. Los criterios generales de imposición responden a otras pautas, en las que se percibe la voluntad de proteger ciertas áreas económicas del país, como la ganadería y la industria cárnica, la agricultura y los incipientes procesos industriales, tales como los aceites vegetales, industria textil, confecciones, etc. Todo indicaría que los artículos integrados hasta aquí en el denominado Régimen General mantuvieron sus anteriores niveles arancelarios inferiores al 30%.

En fecha 4 de enero de 1985 fue emitido el Decreto N° 7.804/85 que reglamenta la Ley N° 1.095/84 desde otra perspectiva. En el se definen las exenciones, el equipaje de pasajeros, prohibiciones, etc. En este cuerpo se integra al “Tráfico comercial con Países Limítrofes”, estableciéndose un tributo único del 10% sobre el valor imponible, donde se integran las listas del anterior Régimen Especial de Frontera.

Lógicamente, en los dos decretos reglamentarios de la Ley N° 1.095/84 citados no estaban integrados los productos incorporados en el “Régimen de Turismo”, ni tampoco cigarrillos y whisky. Si mediante el nuevo Régimen Arancelario Nacional se perciben criterios de racionalidad económica, lo cual no significa que en los hechos no hayan sido “perforados” por la corrupción imperante, el “Régimen de Turismo”, whisky y cigarrillos eran algo así como la “mano larga” de la recaudación fiscal, algo que se percibe con más fuerza desde mediados de los 80 a medida que se profundiza la crisis económica del país.

La aprobación de la Ley N° 1.095/84 y de sus dos decretos reglamentarios, que incluye al nuevo Régimen Arancelario del país, no fue un hecho aislado. El 5 de diciembre de 1985 también fue promulgada la Ley N° 1.173/85 “Del nuevo Código Aduanero” que rige desde el 1° de marzo de 1986. El artículo 173° del mencionado código, concede al Ejecutivo amplias facultades también contempladas en la Ley N° 1.095/84. El 4 de junio de 1986 se emite el Decreto N° 15.813/86, a la sazón flamante Código Aduanero. Por lo tanto, fue el sistema aduanero en su conjunto el que fue actualizado a fines de 1985.

El 26 de enero de 1985 la Resolución N° 210/85¹⁴ del Ministerio de Hacienda cesa el funcionamiento de la Zona Franca Internacional, habilitada por Ley en 1971. El pretexto invocado en dicho documento es “...el incumplimiento de las obligaciones fiscales” de la concesionaria. Los antiguos aduaneros consultados señalan que el motivo de la Resolución fue la caída de la recaudación fiscal, algo que se ajusta plenamente a la realidad. Por otro lado, también debe tenerse en cuenta que el carácter monopólico de la concesión, tarde o temprano, debió generar mucha resistencia al interior del régimen.

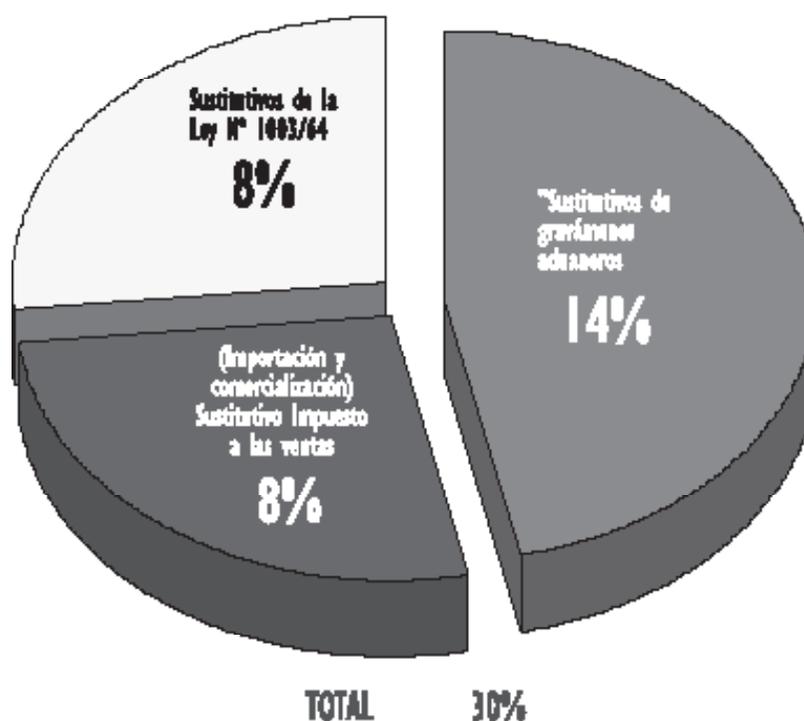
Con el fin de las operaciones de la Zona Franca Internacional el 20 de febrero de 1985 Hacienda emite la Resolución N° 390/85¹⁵, fijando las nuevas reglas “...para el ordenamiento del tráfico internacional y la percepción de los gravámenes correspondientes” y dado “que dicha actividad se halla incrementada por el continuo flujo de turismo que proporciona la gran obra hidroeléctrica de Itaipu” (sic).

La citada Resolución establece que la importación de bienes comercializados en el distrito de Ciudad del Este estará alcanzada con un “tributo único” del 22% sobre el valor imponible, percibido antes de abandonar el recinto aduanero. Señala además, que las mercaderías a ser comercializadas en esta ciudad ingresarán al país exclusivamente por las aduanas de Asunción y Ciudad “Pte Stroessner”. Los artículos 4° y 5° de la Resolución 390/85 aclaran que para la comercialización de los productos del Régimen de Turismo en el país, deberán pagarse los impuestos previstos en las leyes.

Otros documentos oficiales, Decretos N° 9.417/85; 12.145/85 y 13.602/86 evidencian, por un lado el incremento del tráfico de turismo y, por el otro, inquietud por la percepción de impuestos cuando las mercaderías de este régimen son comercializadas en el mercado interno. Al respecto, se observan distintos procedimientos propuestos para racionalizar la percepción impositiva y minimizar la evasión.

El 28 de agosto de 1986 el Decreto N° 17.259/86 ¹⁶, luego de señalar “que la corriente turística extranjera registra un sostenido crecimiento (...) por efectos de la atracción que genera la importante obra hidroeléctrica de Itaipu” eleva “temporalmente” el valor imponible de las mercaderías importadas (ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Gravámenes Especiales de 1986



La redacción del documento arriba señalado es por demás ambigua, ¿a cuanto asciende el gravamen a ser pagado por las mercaderías incluidas en el Régimen de Turismo a partir de lo señalado, al 22% o al 30% como aparentemente se señala en el artículo 1°? Lo más probable es que el Régimen de Reexportación haya quedado en el 22%, agregándose 8% a los productos que eran comercializados “legalmente” al interior del mercado paraguayo.

El Decreto N° 22.256/87 ¹⁷ del 29 de mayo de 1987 al parecer avala lo señalado, al destacar que “el éxito de la normalización del comercio” justificaría su aplicación en las ciudades de Encarnación y Pedro J. Caballero, ya que presentan “...idénticas características para la ampliación del mencionado régimen”. La voluntad del gobierno de captar flujos de comercio de reexportación revelaría no sólo la vigencia de este tráfico en las zonas citadas, sino también las crecientes necesidades del fisco.

El 2 de enero de 1989 el Paraguay emite el Decreto N° 1.770/89 ¹⁸ mediante el cual modifica el artículo 1° del Decreto N° 17.259/86, de la siguiente manera (ver cuadro 3):

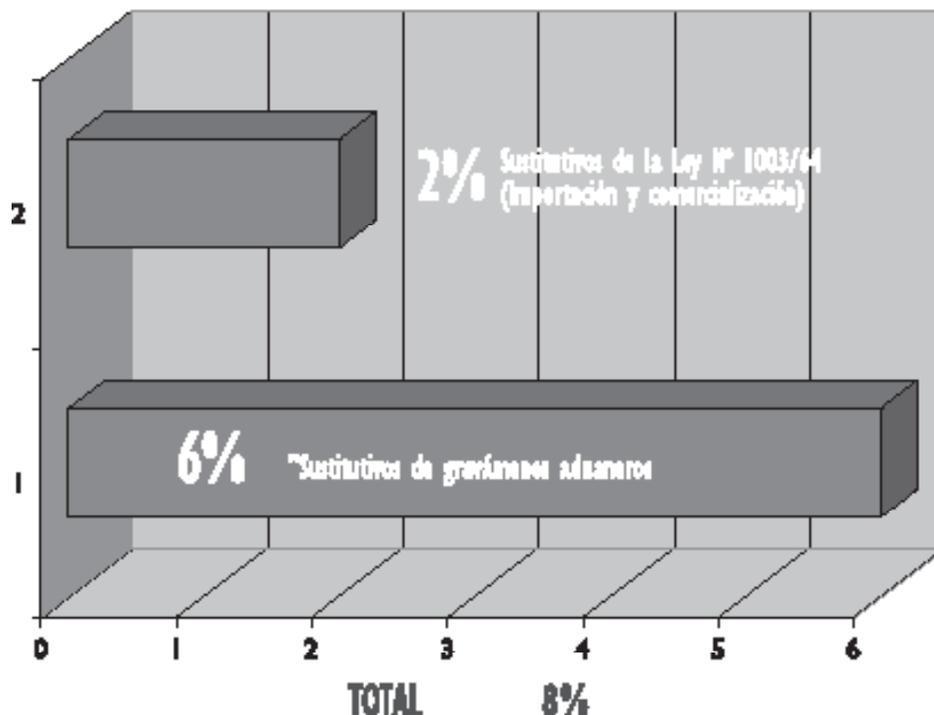
16 Decreto N° 17.259/86

17 Decreto N° 22.256/87

18 Decreto N° 1.770/89

Cuadro 3

Gravámenes Especiales de 1989



Como se aprecia, en su último mes antes del cambio del régimen autocrático, se disminuyó la tasa arancelaria del Régimen de Turismo de una manera sustancial, eliminando del texto el conflictivo “sustitutivo de impuesto a las ventas”.

La “ambigüedad” de estos textos fue aclarada mediante Resolución N° 22/89 del Ministerio de Hacienda, que el 28 de febrero de 1989, en un contexto político diferente, señalaba:

“Art. 1°.- Aclarase el alcance del artículo 1° del Decreto N° 1.770/89, como aplicables exclusivamente a las mercaderías importadas con fines de reexportación, o de comercialización vía turismo, por lo que no corresponde la aplicación del impuesto a las ventas, de conformidad al Art. 19 de la Ley N° 69/68” (sic).

3.7 Primera Ampliación del Régimen de Turismo

Luego del derrumbe del régimen autoritario y estando en plena marcha el proceso de “transición a la democracia”, se emite el Decreto Ley N° 20/89 “Por el cual se unifican los tributos que gravan las operaciones de importación”. En este documento se recuerda que las importaciones están sujetas a tributos aduaneros y tributos internos. Los primeros, se señala, estarán regidos por la Ley N° 1.095/84 de Arancel de Aduanas. En diciembre de 1988 por Decreto N° 1.663/88 se había adoptado el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, reestructurando el régimen arancelario.

El Decreto-Ley N° 20/89 también señala que las importaciones de whisky y cigarrillos seguirán tributando en base a un régimen especial (Art. 7°). Sin embargo, lo más importante de este documento se encuentra en su artículo 8° que, a nuestro juicio, perfora el ordenamiento legal de la República, creando antecedentes que – como se verá más adelante – tendrán consecuencias perdurables. El artículo 8° dice:

“Facultase al Poder Ejecutivo para establecer tributos únicos en disminución, sustitutos del impuesto a las ventas y de los establecidos en el Art. 2° de este Decreto-Ley, para la importación de mercaderías al amparo de regimenes especiales” (sic)

Dado que el establecimiento de tributos de cualquier naturaleza es una atribución constitucional concedida a la Cámara de Diputados ¹⁹, es una falta de prolijidad que el Presidente de la República y su Ministro de Hacienda, mediante decreto-ley, pretendieran asignarse dichas atribuciones. El Congreso de la Nación evidentemente interpretó el referido artículo 8° de esa manera, por lo que la Ley N° 48/89 ²⁰ no lo aprobó. Sin embargo, decretos y simples resoluciones del Ministerio de Hacienda, aprobados en ese lapso de tiempo, ya no fueron corregidos.

Sustentado expresamente en el artículo 8° del Decreto-Ley N° 20/89 ²¹, se emite el Decreto N° 1.383/89, con fecha 8 de mayo de 1989. Este decreto es importante por las siguientes razones:

- a) Disminuye el tributo único del Régimen de Turismo del 8% al 7%;
- b) Sustituye los gravámenes basados en el artículo 8° del Decreto N° 20/89;
- c) Establece una excepción para "...los originarios y procedentes de países limítrofes, destinados a la comercialización dentro del territorio nacional a través del turismo" (primer párrafo del Art. 1° sic). Esto corrobora, por primera vez en un documento público, que ciertos artículos incluidos en el "Régimen Especial Fronterizo", de hecho tenían el mismo tratamiento que los 10 productos originales del primer Régimen de Turismo;
- d) Altera el ordenamiento legal del país cuando se faculta al Ministerio de Hacienda, por simple Resolución a determinar las listas de productos que podrán integrarse al Régimen de Turismo, tal como se aprecia en el Art. 6°: "Facultase al Ministerio de Hacienda a establecer por Resolución la lista de mercaderías que podrán introducirse al país al amparo del presente régimen. La ampliación o exclusión de productos de la citada lista también deberá formularse por Resolución del Ministerio de Hacienda"

En función a lo señalado ese mismo día 8 de mayo de 1989, Hacienda emite la Resolución N° 124/89 ²² "Por la cual se establece la lista de mercaderías que podrán importarse al amparo del Decreto N° 1.383/89 del 8 de mayo de 1989", que constituye el primer listado bajo el Régimen de Turismo que integra los 10 productos originales del año 1979, con otros que anteriormente integraban otros regímenes aduaneros.

Como era de esperarse, dado, por un lado, la fragilidad que representa dejar en manos de una resolución ministerial la decisión sobre aspectos esenciales del régimen impositivo y, por el otro, los fuertes intereses económicos en juego – al cual debería añadirse el elevado nivel de corrupción tradicionalmente subyacente en el comercio de frontera – en los meses siguientes fueron apareciendo otras resoluciones como la Resolución N° 263/89 del 15 de junio de 1989 y la Resolución N° 485/89 del 31 de agosto de 1989 que ampliaban, corregían o aumentaban, el listado de mercaderías habilitadas a ser importadas bajo el Régimen de Turismo.

La falta de prolijidad legal continuaba. Todo parece indicar que la negativa del Congreso de la Nación a avalar el comentado Art. 8° del Decreto-Ley N° 20/89 con la Ley N° 48/89, obligó al Ejecutivo a buscar otras vías legales. Otro Decreto-Ley el N° 2/90 del 9 de enero de 1990 es emitido; el Art. 1° del mismo dice:

"Facultase al Poder Ejecutivo a establecer tributos únicos en disminución de impuestos ya existentes, sustitutivos del Impuesto a las Ventas y de los establecidos en el Art. 2° de la Ley N° 48/89, para la importación de mercaderías al amparo de regímenes especiales".

19 Art. 148° numeral 4 y 153° numeral I de la Constitución Nacional de 1987

20 Ley N° 48/89

21 Decreto N° 1.383/89

22 Ministerio de Hacienda, Resolución N° 124/89

Palabras más palabras menos, el texto corresponde fielmente al artículo que no había sido avalado por el Congreso de la Nación en diciembre de 1989. El forcejeo entre Poderes del Estado es evidente. Llama la atención la persistencia del Ejecutivo en la búsqueda de una autorización legal para el manejo a discreción del tema tributos.

Todo indica que en base al Decreto-Ley N° 2/90 se apunta a generar una nueva normativa en materia de Régimen de Turismo, Régimen Especial (whisky & cigarrillos) y Régimen Fronterizo. Es evidente que simples Resoluciones de Hacienda son poco consistentes. En efecto, el 15 de enero de 1990 se emite el Decreto N° 4.395/90 que es casi un calco del Decreto N° 1.383/89, solo que flexibiliza algunas exigencias, como:

“no se requerirá la presentación de la Factura Consular, ni la intervención bancaria” (segundo párrafo, Art. 3°, Inc. c).

¿Se refiere esto al levantamiento del gravamen del 5% sobre el valor FOB, denominado “Derechos Consulares” o apunta simplemente a la “flexibilización” de los procedimientos?

El mismo día se emite el Decreto N° 4.396/90 que tiene un solo artículo, en el que se dispone:

“Disponese el mantenimiento de las disposiciones relativas al Tráfico Comercial con Países Limítrofes, contenidas en el literal d) del Decreto N° 1.663 del 28 de diciembre de 1988 y las modificaciones introducidas por el decreto N° 1.384 del 8 de mayo de 1989”.

Invocando a esta nueva normativa se emiten la Resolución N° 566/90 del 13 de junio de 1990 y la Resolución N° 741/90 del 14 de agosto de 1990, que amplían el listado de mercaderías habilitadas dentro del Régimen de Turismo, prácticamente ya en el formato que luego serían incorporadas a la nueva legislación impositiva de 1991 y, más tarde, se integrarían a los listados del Mercosur.

3.8 El Régimen de Turismo bajo el Mercosur

Las modificaciones introducidas, en Paraguay y en Brasil, al ordenamiento legal en los años 90 ya bajo el acuerdo del Mercosur, van moldeando y estructurando las actividades fronterizas de reexportación. El ambiente de negocios imperante en la región se va deteriorando cada vez más debido las restricciones impuestas por Brasil, que inicia uno de los más importantes procesos de desarme arancelario de su historia, bajando su promedio de 51% en 1987 al 16,5% en 1992. La respuesta de Paraguay al nuevo panorama regional y mundial fue la misma de siempre: seguir acrecentando las excepciones arancelarias buscando retener sus ventajas históricas sobre la base de las diferencias de carga tributaria.

A partir de 1991, con la Ley N° 125/91 y los decretos reglamentarios, Paraguay cuenta con una nueva estructura legal. Cabe señalar que la adopción de la Ley 125 constituye un gran avance para la política fiscal y tributaria de la República que, por primera vez, se dota de un “sistema impositivo”, simplificado en no más de una docena de impuestos. Se diferencia claramente el anterior “régimen” impositivo anacrónico, que fue agregando gravámenes en función a las necesidades de recursos de los distintos gobiernos, sin relación con las necesidades de crecimiento y desarrollo del país. La Ley 125/91 constituyó también un alivio para el contribuyente ya que eliminó numerosos impuestos, incluso algunos que castigaban en cascada a un mismo hecho generador.

La Ley N° 125/91 no ignora la vigencia de los “régimenes especiales” que, como se ha visto, aparecen en el ordenamiento legal de la República con la Ley N° 1085 de fines de 1984. Así los artículos 25°, 90° y 117° facultan al Ejecutivo a establecer régimenes especiales para la liquidación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) – por primera vez incorporado al sistema impositivo nacional por esta ley – al Impuesto a la Renta, y a productos alcanzados por el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) ²³.

El artículo 25° del Capítulo I Rentas de Actividades Comerciales, Industriales o de Servicios dice:

“Régimenes especiales. Cuando razones de orden práctico. Características de la comercialización, dificultades de control hagan recomendable la aplicación de sistemas simplificados de liquidación, el Poder Ejecutivo, podrá establecer los criterios adecuados a tales efectos”.

En lo que respecta al IVA, el artículo 90° señala:

“Régimenes especiales: párrafo segundo, cuando razones de orden práctico, características de la comercialización o dificultades de control, hagan recomendable simplificar la recaudación del tributo, el Poder Ejecutivo podrá establecer que el mismo se liquide y perciba en algunas etapas del circuito económico o en una cualquiera de ellas, sobre el precio corriente en el mercado interno a nivel minorista. A tales efectos establecerá el procedimiento para la fijación del referido precio, salvo que éste sea fijado oficialmente. Párrafo tercero (...) Asimismo, podrá conceder régimenes especiales de liquidación por las características de sus actividades, formas de comercialización y otras razones justificadas hagan dificultoso la aplicación del régimen general previsto”.

El artículo 117° de la Ley mencionada, en lo referente al Selectivo al Consumo, establece:

“Régimenes especiales. Cuando razones de orden práctico, características de la comercialización, o dificultades de control, hagan recomendable la aplicación de sistemas simplificados de liquidación, el Poder Ejecutivo con el asesoramiento de la Administración, podrá establecer los criterios a tales efectos”.

Cabe señalar que el artículo 106° de la ley establece las tasas máximas que el Ejecutivo podrá aplicar a distintos productos alcanzados por el ISC, entre los que se encuentran: cigarrillos, bebidas alcohólicas, gaseosas, combustibles, etc.

Dos Decretos Reglamentarios de la Ley 125/91 son promulgados de inmediato: el Decreto N° 13.946/92²⁴ de junio de 1992, que reglamenta el ISC. Si bien hace relación al capítulo de productos incorporados directamente en la referida legislación, la definición de Base Imponible en el artículo primero, tercer párrafo, tiene valor universal:

“En las importaciones la base imponible la constituye el valor aduanero en moneda extranjera, determinado por el servicio de valoración aduanera al que se adicionarán los tributos aduaneros así como otros tributos que incidan en la operación con anterioridad al retiro de las mercaderías, excluidos el propio impuesto y el Impuesto al Valor Agregado (IVA)” .

El Decreto N° 14.002/92²⁵ reglamenta el Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios. El artículo 1° define el tipo de sociedades alcanzadas por la Ley:

“SOCIEDADES COMERCIALES. Constituyen sociedades comerciales a los efectos de la ley que se reglamenta las siguientes: sociedades anónimas, sociedades en comandita simple o por acciones, sociedades de responsabilidad limitada, sociedades colectivas, cooperativas y las sociedades de hecho”.

El artículo 39° del mencionado Decreto establece:

“BIENES INTRODUCIDOS AL PAÍS. Los bienes introducidos al país sin que exista un precio cierto, deberán valuarse por el valor que determine la Dirección General de Aduanas”.

De hecho este artículo está reglamentando el artículo 13° de la Ley 125/91 que trata el tema de Valuación de Inventarios. En su último párrafo este artículo dice:

“Para valuar los bienes introducidos al país o recibidos en pago sin que exista un precio cierto en moneda paraguaya, se seguirán los procedimientos que establezca la reglamentación”.

Todo lo señalado demuestra el amplio margen de operatividad que la Ley N° 125/91 concede al Poder Ejecutivo y no solo en el ámbito estricto de los “regímenes especiales”. La primera reglamentación de regímenes especiales en el contexto de la Ley N° 125/91 lo constituye el Decreto N° 7.303/95 “Por el cual se establecen regímenes especiales para la liquidación y percepción del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a la Renta, y se modifica parcialmente el artículo 6° del Decreto N° 13.946/92”²⁶.

24 Decreto N° 13.946/92

25 Decreto N° 14.002/92

26 Decreto N° 7.303/95

Este decreto es importante ya que incluye un extenso listado en dos anexos “A” y “B” de bienes beneficiados por la reglamentación, en la que se encuentran incluidos bienes de informática y electrónicos por Partida Arancelaria. Así el Artículo 2° define el procedimiento de liquidación y pago del IVA:

“La liquidación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), se realizará aplicando la Tasa prevista en la Ley sobre los montos establecidos de la siguiente manera:

b) Para los bienes consignados en el Anexo “A”, que forma parte del presente Decreto, sobre el 20% (veinte por ciento) del monto previsto en el penúltimo párrafo del Art.82° de la Ley N° 125/91.

c) Para los bienes consignados en el Anexo “B”, que forma parte del presente Decreto, sobre el 2% (dos por cientos) del monto previsto en el penúltimo párrafo del Art.82° de la Ley N° 125/91.

El Impuesto así determinado será abonado previo el retiro de la mercadería del recinto aduanero, el que tendrá carácter de pago único y definitivo para todo el circuito económico de su comercialización”.

Los Artículos 5° y 6° del Decreto N° 7.303/95 establecen además:

“Estimase, sin que se admita prueba en contrario, que las Empresas que se dedican a la importación de cigarrillos y de las mercaderías consignadas en los Anexos del presente Decreto, obtienen una rentabilidad del 7% (siete por ciento), sobre el costo de las mercaderías importadas. Dicho costo, a los efectos de esta Disposición Legal, está constituida por el valor aduanero imponible al que se adicionarán los tributos aduaneros que inciden sobre las operaciones de importación, el Impuesto Selectivo al Consumo, y el IVA”.

El artículo 6° expresa:

“A los efectos de la aplicación del Artículo anterior; abonarán en concepto de pago único y definitivo de Impuesto a la Renta el 30% (treinta por ciento) sobre la rentabilidad de cada importación. Dicho impuesto deberá hacerse efectivo previo retiro de la mercancía del recinto aduanero”.

El artículo 5° del Decreto N° 7.303/95 fue modificado al año siguiente por el Decreto N° 12.281/96 ²⁷ que, en su artículo 2°, eleva la presunción de rentabilidad de las empresas al 8%, tal como puede ser apreciado:

“Estimase, sin que se admita prueba en contrario que las empresas que se dedican a la importación de cigarrillos y de las mercaderías consignadas en los anexos del Decreto N° 7303/95, obtienen una rentabilidad del 8% (ocho por ciento), sobre el costo de las mercaderías importadas. Dicho costo a los efectos de esta disposición legal, estará constituido por el valor aduanero imponible al que se adicionarán los tributos aduaneros que inciden sobre las operaciones de importación, el Impuesto Selectivo al Consumo, cuando corresponda, y el IVA”.

En octubre de 1996 el Poder Ejecutivo pone en vigencia el Decreto N° 15.199/96²⁸ que consolida en un solo cuerpo legal el Decreto N° 7.303/95 y sus modificaciones. Reglamenta los Artículos 25° y 90° de la Ley N° 125/91, que facultan al Poder Ejecutivo a establecer regímenes especiales en materia de Impuesto a la Renta e IVA, respectivamente. El Decreto N° 15.199/96 ya se adapta a las normativas Mercosur en lo relativo al Arancel Externo, basado en la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM). Su artículo 2° expresa:

“El Impuesto al Valor Agregado (IVA) se determinará aplicando la tasa prevista en la Ley sobre la base imponible establecida de la siguiente manera:

- a) Para los cigarrillos de la partida arancelaria 2402.20.00, la base imponible será el 60 % (sesenta por ciento) del monto previsto en el penúltimo párrafo del Art. 82° de la Ley N° 125 del 9 de Enero de 1992.
- b) Para los demás bienes o productos la base imponible será el 15% (quince por ciento) del monto previsto en el penúltimo párrafo del Art. 82° de la Ley N° 125 del 9 de Enero de 1992.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) así determinado será abonado en la primera enajenación a cualquier título cuando sean bienes de producción nacional, y previo al retiro del recinto aduanero cuando se trate de mercancías importadas. Dicho pago tendrá carácter de pago único y definitivo para todo el circuito económico de su comercialización”.

En una palabra, bienes informáticos y electrónicos, entre otros bienes, que formaban parte del Anexo “A” – que en 1995 con el Decreto N° 7.303/95 estaban alcanzados por un régimen de liquidación del IVA estimado sobre una base imponible del 20% del monto total – con el Decreto 15.199/96 pasaban a un régimen de liquidación basado en el 15% del monto de dichos bienes. Al desaparecer el listado de bienes del Anexo “B” del Decreto de 1995, se presume que la base imponible de ciertos bienes informáticos y electrónicos (la mayoría integraba el Anexo “A”) se elevó.

Por otro lado, el referido Decreto en su artículo 3° eliminaba los gastos de manipuleo de las mercaderías – incluidas en el anexo – en el recinto aduanero:

“Al sólo efecto del cumplimiento del presente Decreto, no se aplicará el Art. 11° del Decreto N° 7.403 del 19 de Enero de 1995 y, por tanto, no se incluirá en el valor de aduana, los siguientes:

- a) Los gastos de transporte de las mercaderías importadas.
- b) Los gastos de carga, descarga y manipulación ocasionados por el transporte de las mercancías importadas.
- c) El costo del seguro.
- d) Las disposiciones del presente artículo sólo se aplicarán a las importaciones de las mercancías contenidas en el anexo del presente Decreto”.

Además, el Decreto N° 15.199/96 incorpora textualmente el artículo 6° del Decreto N° 7.303/95 y el artículo 2° del Decreto N° 12.281/96, arriba analizados, como artículos 5° y 6°, respectivamente. Se cita este hecho por la forma en que, como se verá más adelante, fueron anulados.

En agosto de 1998 el Poder Ejecutivo, mediante el Decreto N° 235/98²⁹ introduce cambios en la mecánica del Régimen de Turismo concerniente, entre otros, a BIT y electrónicos. En efecto, el artículo 5° establece un sistema de “Anticipos a cuenta del Impuesto a la Renta”, para cada operación de importación. El artículo señalado dice textualmente:

“Quienes importen mercaderías consignadas en el Anexo del Decreto N° 15.199/96 y sus modificaciones, previo al retiro de las mercaderías del recinto aduanero, deberán liquidar e ingresar Anticipos a cuenta del Impuesto a la Renta sobre el valor aduanero imponible al que se adicionarán los tributos aduaneros que inciden sobre las operaciones de importación, el Impuesto Selectivo al Consumo, cuando corresponda, y el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Sobre el monto así determinado se aplicará un porcentaje del dos punto cuatro por ciento (2.4%) a partir del 1° de Enero de 1.999. A los efectos del mencionado impuesto, el precio de venta no podrá ser inferior al que resulte de adicionarle al valor así determinado un porcentaje del diez por ciento (10%)”.

Asimismo, el Decreto N° 235/98³⁰ a través de su artículo 11° deroga los siguientes artículos del Decreto 15.199/96: el Artículo 3°, relativo a la exoneración de los gastos por movimientos de mercaderías en el recinto aduanero; el Artículo 5°, que hace a la presunción de rentabilidad del 8% (ocho por ciento) sobre el costo de las mercaderías importadas; y el Artículo 6°, que se refiere a la imputación de la tasa del 30% sobre la rentabilidad estimada de cada importación, en base al artículo anterior.

De hecho el Decreto N° 235/98 representa una posición más “amigable” de parte de la Administración Tributaria hacia las importaciones encuadradas en el Régimen de Turismo.

El Decreto N° 2.698/99 del 28 de abril de 1999 anula los efectos del Decreto N° 235/98 y retrotrae la situación del Régimen de Turismo al esquema establecido en 1996 por el Decreto N° 15.199/96, aunque aumenta la presunción de rentabilidad del sector al 10%, tal como puede apreciarse en su artículo 1°:

“Dispóngase que las empresas nacionales productoras y las firmas importadoras de cigarrillos de la partida arancelaria 2402.20.00 y de las mercaderías consignadas en el Decreto N° 15.199, del 21 de abril de 1996, abonarán en concepto de pago único y definitivo de Impuesto a la Renta el treinta por ciento (30%) sobre la rentabilidad estimada del diez por ciento (10%) del costo de las mercaderías importadas. Dicho costo estará constituido por el valor aduanero imponible al que se le adicionarán los tributos aduaneros que inciden sobre las operaciones de importación, el Impuesto Selectivo al Consumo, cuando corresponda, y el Impuesto al Valor Agregado (IVA). El referido impuesto deberá hacerse efectivo previo al retiro de la mercadería del recinto aduanero”.

En septiembre del año 2000 el Poder Administrador introduce modificaciones al “Régimen de Turismo”, mediante el Decreto N° 10.624/00, “Por el cual se Consolida en un solo Instrumento Legal, las Disposiciones Establecidas en el Decreto N° 7303 del 13 de enero de 1995 y sus Modificaciones”³².

En realidad las modificaciones se centraron en el Anexo del Decreto citado y en el de sus modificaciones. Existen Partidas Arancelarias que han sufrido la usura del tiempo, por lo que han sido excluidas; es el caso por ejemplo, de las “máquinas de escribir”. Por la misma usura del tiempo algunas Partidas Arancelarias, como la 8470 (correspondientes a calculadoras electrónicas) han sido limitadas aunque sustituidas por otras. En informática (Partida 8471 y 8473) se observa el mismo fenómeno, pero al mismo tiempo una fuerte expansión de otros componentes.

Un análisis – no especializado – del nuevo anexo del Régimen de Turismo da la impresión de estar más centrado en informática, juguetes, telecomunicaciones, perfumes, cámaras fotográficas, videocámaras, etc. y menos en bienes “tradicionales” de este régimen. Esto pudiera ser el reflejo de algo ya señalado en el primer Informe BIT de Paraguay Vende: la decadencia comercial de ciertos productos tradicionales del esquema de turismo³³. Se incrementa la competencia y así, se desarrollan propias zonas comerciales del tipo Ciudad del Este en muchas ciudades de Brasil; la Zona Franca de Manaus comenzaron a ejercer una fuerte presión en ciertos segmentos; el negocio del cigarrillo rubio americano se traslada a Uruguay.

A todo esto debe añadirse la actitud de las autoridades brasileñas que, como se verá más adelante, han ajustado sus sistemas de desaduanamiento, de tal forma a anular y/o limitar la competitividad de Ciudad del Este. Un hecho importante que evidentemente conmovió la estructura del Régimen de Turismo, que será analizado más adelante, ha sido la desvaluación del real en 1999 que terminó con el período del dólar barato en el Brasil.

Pero, siguiendo con la evolución del Régimen de Turismo, el 12 de mayo de 2004 el Ejecutivo pone en vigencia el Decreto N° 2545/04 “Por el cual se modifica parcialmente el Anexo 4, ‘Lista de Bienes de Informática y Telecomunicaciones’ del Decreto N° 18.260 del 12 de agosto de 2002 y sus Decretos modificatorios”³⁴. Este Decreto – que por primera vez reúne en un mismo cuerpo a BIT en forma separada al resto de las Partidas Arancelarias del Régimen de Turismo – internalizó la Decisión N° 33/2003 del Mercosur que, en diciembre de 2003, acordó aplicar una alícuota del 2% (dos por ciento) a las importaciones de extrazona de BIT³⁵.

32 Decreto N° 10.624/00

33 USAID, “Informe sobre el Comercio de Productos Informáticos en Ciudad del Este. Una Oportunidad de Industrialización”, Reinaldo Penner, Julio Ramirez, Nelson Amarilla y Victor Raul Benitez, Paraguay Vende/ CCTI, agosto 2005, p.12 y 18-19

34 Decreto N° 2545/04

35 Decisión CMC N° 33/2003

El Decreto, como se señala en el Informe BIT de Paraguay Vende³⁶ no tuvo el efecto esperado en materia de formalización de las actividades comerciales de este sector; y por ello, el proceso de desaduanamiento continuó por sus causas tradicionales. Para comprender este hecho, se debe recordar que a la sazón la Ley 2421/04 de Adecuación Fiscal aún no había sido aprobada por el Congreso y, en segundo lugar, que la información sobre la situación objetiva del sector empresarial de BIT era, en el mejor de los casos, escasa sino inexistente.

Por último, en lo que respecta al ordenamiento legal paraguayo en materia del Régimen de Turismo, la Ley N° 2421/04³⁷ promulgada el 7 de julio de 2004, a través de su Artículo 7°, introduce una nueva “Sección” al Artículo 106° de la Ley N° 125/91, relacionada al Impuesto Selectivo al Consumo. En la misma, son incorporados bienes informáticos. El Decreto Reglamentario de esta Ley es el N° 4.344/04³⁸ del 21 de diciembre de 2004, que pone en vigencia un impuesto del 1% (uno por ciento), a partir del 1° de enero de 2005, en concepto de ISC:

“Sección V

4) Máquinas para lavar vajilla; máquinas para lavar ropa, incluso con dispositivo de secado, máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos y sus unidades; lectores magnéticos u ópticos, las máquinas copadoras, hectográficas, mimeógrafos, máquinas de imprimir direcciones, máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos receptores de televisión, incluso con aparato receptor de radiodifusión o de grabación o reproducción de sonido o imagen incorporados; video monitores y video proyectores. Aparatos de telefonía celular; terminales portátiles. 1%”.

No obstante, el Decreto N° 4.344/04 que reglamenta el ISC, establecido por la Ley N° 2421/04 para bienes informáticos, presenta el inconveniente que ignora la existencia de operaciones de importación/exportación de BIT, por lo tanto grava al flujo comercial cuyo consumo no será realizado en el territorio nacional. Este Decreto adolece de la misma falta de información objetiva, sobre el comercio regional de BIT, que el Decreto anteriormente analizado³⁹.

Con la Ley N° 2421/04 y el Decreto N° 4344/04 se completa el cuerpo legal que contiene lo que en Paraguay actualmente se conoce como “Régimen de Turismo”. Por razones obvias no se ha incorporado al análisis los capítulos y secciones relacionados a otros bienes, como cigarrillos entre otros, que contiene una vasta documentación.

3.9 La Tablita Paraguaya y el Sistema Estadístico Brasileño

Resulta además obvio que el ordenamiento legal descrito ha convivido con hechos de corrupción. Reiteramos, al margen del ordenamiento legal establecido por el “Régimen de Turismo” las autoridades aduaneras paraguayas “toleraron” un régimen de subvaluación, conocido en la jerga aduanera con el nombre de “la tablita”. El esquema consistía en el desaduanamiento de contenedores de BIT por kilo. En él se distinguen dos tipos de valores: contenedores con bienes informáticos de primera (constituido con mercaderías de menor volumen y mayor valor; como placas madre, discos duros, monitores PLC, etc.) y contenedores con bienes informáticos de segunda (artículos de mayor volumen y menor valor; como monitores CRT, impresoras, etc.).

36 USAID (2005), ob.cit. p.11

37 Ley N° 2421/04

38 Decreto N° 4344/04

39 USAID (2005)

Contrariamente a lo que se piensa, este sistema de subvaluación responde a un esquema de gran simplicidad y alta precisión comercial. El valor unitario imponible resultante responde exactamente al peso del contenedor dividido por la cantidad de productos, todo lo cual se encuentra debidamente registrado en una “tablita”. Además, el esquema permite una rápida comparación con los valores imponibles de productos similares registrados en San Pablo.

A partir de los valores registrados en “la tablita” se determina el valor imponible en base al cual se efectúa el desaduanamiento, pagándose aranceles y los guarismos establecidos en el Régimen de Turismo paraguayo para la liquidación de los impuestos internos, además de la gratificación para los “eslabones establecidos por los agentes de frontera”. Por lo general, tres “agentes” aparecen como “responsables” de los contenedores una vez salidos de aduanas: el despachante de aduanas, el financista y un “puntero” político. El servicio incluye la puesta del contenedor en puerta de depósito del cliente final. Los servicios incluyen además un sistema de financiamiento completo, con lo cual el “cliente final” en realidad no es más que un consignatario de los “agentes responsables”. Esta es la situación del pequeño comerciante de Ciudad del Este.

En Brasil se sustituye el régimen de desaduanamiento basado en las “pautas” por el “sistema estadístico”. Esto modifica considerablemente las reglas de juego en cuanto a la competitividad del comercio de BIT y electrónicos hasta entonces vigente en ese país, hecho que impacta en el orden de competencia y ambiente de negocios de BIT y electrónicos en Ciudad del Este.

En el sistema de “pautas”, la administración aduanera brasileña establecía unilateralmente un valor de referencia de los productos importados, a partir del cual se establecía el valor imponible para el pago del arancel aduanero y los impuestos internos. A partir de 1994 el Brasil adopta un sistema denominado “estadístico”, que determina el valor imponible a partir de valor establecido en los documentos de exportación de los productos, toda vez que dichos documentos satisfagan las exigencias de la administración aduanera. Aceptada la documentación de importación, el valor unitario del producto es cargado al sistema informático, que automáticamente promedia este valor unitario con otros incorporados anteriormente al sistema. En función a este valor imponible “promediado” se determinan los pagos de aranceles y de los impuestos internos correspondientes. Evidentemente, a medida que los valores unitarios bajan el valor promedio, que es el imponible o de liquidación, también baja.

Hasta ahí el nuevo sistema de desaduanamiento brasileño no ofrece ningún reparo. Sin embargo el mismo presenta dos “peculiaridades”:

- a) Tolera un alto nivel de subvaluación respecto a los precios vigentes en el mercado internacional. Empresarios brasileños a quienes entrevistamos nos presentaron facturas subvaluadas en un 25 o 30%, que el sistema “estadístico” no tuvo problemas en aceptar. Sin embargo, otro de la misma nacionalidad, nos explicaba los grandes problemas burocráticos que alguna vez tuvo cuando el sistema le rechazó el valor cargado, imponiéndole en forma automática una multa. Es decir, la cuantía de la subvaluación es algo al menos “tolerada” y “regulada” por las autoridades brasileñas. Resulta además evidente que el régimen “estadístico”, con el sistema de subvaluación que le es funcional, tiende permanentemente a disminuir el valor imponible de los BIT y electrónicos;
- b) El “mecanismo”, como señalara un empresario brasileño, se completa mediante la existencia “tolerada” de empresas de “portafolio”, que adquieren los productos a precios subvaluados y se encargan de “calentar” los precios de los productos hasta elevarlos a precios reales. Absorben los costos de transferencias, traslados internos, efectúan los giros de pagos “reales” (la diferencia entre el valor de la factura subvaluada y el valor real de adquisición en el mercado internacional) a los proveedores externos – vía sistemas bancarios de países “vecinos” (el “off-shore” uruguayo aparece como el ideal) – para, finalmente, “vender” la mercadería a precios equivalentes al mercado internacional, a la empresa realmente propietaria de la misma. De acuerdo a los informantes, en el Brasil no cualquiera puede poseer una empresa de “portafolio”.

Si se observa detenidamente el sistema de desaduanamiento “estadístico” con subvaluación “tolerada”, que presiona los valores imponibles de los BIT y electrónicos hacia abajo, es un equivalente brasileño muy similar a la “tablita”, implementada y “tolerada” por las autoridades en Paraguay. Es una especie de “espada de Damocles” o, mejor, afilado “péndulo perceptiblemente descendente” descrito por Edgar Allan Poe, que apunta directamente a la yugular del comercio de BIT y electrónicos de Ciudad del Este.

3.10 La Competencia por el Mercado de los BIT

Las estadísticas y los análisis de las actividades de reexportación del Paraguay – llamadas oficialmente “exportaciones e importaciones no registradas”⁴⁰ – comienzan a elaborarse a partir de 1990⁴¹. Las mismas demuestran que hasta el año 1995, el comercio de reexportación tuvo un gran dinamismo, pero desde entonces comienzan a decaer las actividades tradicionales del comercio basado fundamentalmente en cigarrillos, bebidas, electrónica, juguetes y productos informáticos. Todas las personas entrevistadas en el marco del presente trabajo – empresarios del ámbito de BIT y electrónicos, aduaneros, antiguos aduaneros de Ciudad del Este, empresarios y agentes del ámbito de la maquila y Zonas Francas, “sacoleiros” entrevistados, estudios disponibles y las estadísticas oficiales disponibles – señalan que el flujo comercial resultante de las actividades de reexportación ha disminuido de manera importante desde entonces. La tendencia señalada se agrava a partir de 1999 cuando se produce la devaluación del “real” que, al encarecer el dólar en el Brasil hace perder competitividad al comercio fronterizo de Ciudad del Este (ver Cuadro 4). Desde el 2001 la cuantía del comercio no registrado paraguayo es inferior al monto del comercio registrado.

40 En realidad, el nombre “exportaciones e importaciones no registradas” es impreciso, pues actualmente, las autoridades del gobierno pueden registrar una parte del comercio de frontera si así lo quisieran. Es decir, las cifras del BCP deben desglosarse en dos: por un lado, el comercio de reexportación y por el otro lado, las actividades no registradas.

41 Banco Central del Paraguay, “Movimiento Comercial y Financiero de Ciudad del Este. Perspectivas dentro del Proceso de Integración”, noviembre 1998, documento de discusión elaborado por Reinaldo Penner, BID ATN/SF-5469-PR.

Cuadro 4

Paraguay: Balanza Comercial Real

	1995	1997	1999	2001	2003	2004
Exportaciones Registradas *	919,3	1.142,0	740,8	990,2	1.241,5	1.625,7
Reexportaciones**	3.299,3	2.737,2	1.964,2	890,8	933,8	1.184,0
TOTAL	4.218,6	3.879,2	2.705,0	1.881,0	2.175,3	2.811,7
Importaciones Registradas	2.782,2	3.099,2	1.725,1	1.938,8	1.865,3	2.051,7
Imports. Subregistrados ***	1.706,8	1.093,2	1.286,4	514,8	585,2	551,2
TOTAL	4.489,0	4.192,4	3.011,5	2.453,6	2.450,5	2.602,9
Déficit/Superávit	- 270,4	- 312,4	- 306,5	- 572,6	- 275,2	- 791,3

* Productos Registrados. ** Productos Extranjeros (reexportados). *** Estimaciones

Fuente: Banco Central del Paraguay, tomado de Fernando Mel, "Comercio e Integración y los desafíos del comercio", presentado en CIBER;

Seminario: El Comercio Económico del Paraguay, octubre 2005.

Los datos estadísticos aportados por el primer Informe BIT de Paraguay Vende dan una visión complementaria a la aportada en el cuadro de arriba. En efecto, que los sectores más afectados por la devaluación del real en 1999 fueron los considerados tradicionales del comercio fronterizo (cigarrillos, bebidas alcohólicas, calzados deportivos, electrónicos), mientras que informática y juguetes soportaron mejor el "vendaval"⁴². No obstante no debe perderse de vista que estas cifras se encuentran aún distorsionadas por el fenómeno de la subvaluación subyacente en este tipo de transacciones.

La tendencia a la disminución observada desde mediados de los años 90 tiene que ver con la obsolescencia de bienes tradicionales del comercio fronterizo, debido a la mayor apertura comercial del Brasil; la expansión de la Zona de Manaus; y de no poca significación, la fuerte competencia que progresivamente va ejerciendo el sistema brasileño de desaduanamiento estadístico adoptado desde 1994. La subvaloración y los altos niveles de corrupción son inherentes a los sistemas "estadístico" y de "la tablita" de Brasil y Paraguay, respectivamente. La ampliación de la informalidad en los dos países es el resultado de la incorporación de los respectivos sistemas de desaduanamiento que, a todas luces, han estado compitiendo entre sí. No es raro, en consecuencia que la mayoría de los empresarios de Ciudad del Este considere a la informalidad como ruinoso para la competitividad de la ciudad⁴³.

La creciente informalidad también es algo que surgió con fuerza en el Brasil y, más específicamente en el sector informático donde ha surgido el fenómeno social del “cloneiro”, o montadores informales de computadoras, a partir de piezas traídas de Ciudad del Este o introducidas directamente a través de las aduanas brasileñas. De acuerdo al primer Informe BIT de Paraguay Vende, que se basa en estudios de mercado realizados en el Brasil, en 1996 el 70% del mercado informático estaba en manos de las marcas internacionales líderes (IBM, DELL y HP) y firmas nacionales formales; en 2004 los “cloneiros” informales detentan nada menos que el 74% del mercado de montaje de bienes informáticos en dicho país⁴⁴.

El crecimiento de informalidad en Brasil también puede ser observado a través de los “sacoleiros”, los encargados de transportar partes del kits de BIT de Ciudad del Este a prácticamente todo el Brasil. Entrevistas personales mantenidas con ellos/ellas han sido realmente muy reveladoras. En primer lugar, la idea preconcebida de que un “sacoleiro” es una especie de “carretillero” que tiene por misión cruzar el puente de la Amistad y entregar su producto, no se ajusta en absoluto a la realidad.

Se han entrevistado a gente, originaria de los más diversos puntos del Brasil, con años en esta actividad. Una dama nos señalaba que tenía más de 10 años en la “profesión” y que todo lo que tenía (aparentemente un buen pasar, con familia, casa, coche, etc.) se lo debía a ella. Pensaba continuar en la actividad unos 10 años más y parar. Sobre los controles brasileños varios señalaron que el 2005 no fue un año malo, otros años fueron peores y esperaban un 2006 relajado, ya que “es un año político” y la problemática del “sacoleiro” representa un “problema social” bien extendido. En realidad, señalan, nunca se puede dar un corte total del flujo de “sacoleiros” a Ciudad del Este, por el conflicto social que ello ocasionaría.

Se han encontrado gente que sostiene que a controles más estrictos el margen de ganancia del “buen sacoleiro” aumenta, de un 10%, en general hasta a un 15%, de acuerdo a las circunstancias. La razón es fácil de entender, en esos períodos la oferta de BIT en las ciudades brasileñas disminuye. Otra revelación importante es que en general los controles en el puente y en las rutas de las autoridades brasileñas se centra en los BIT y electrónicos “porque es lo que tiene valor” tanto para el fisco brasileño como para el aduanero, que busca una mordida, “otras mercaderías interesan poco a los policías”, añaden. El “sacoleiro” hoy abastece en forma directa esencialmente a “lojas” (salones comerciales) y a veces partidas menores, hechas bajo pedido, a consumidores finales. Es decir, se ve acá que la lógica comercial imperante es “bussines-to-bussines”.

Una Tesis para Maestría en Gestión de Empresas presentada en la Universidad Autónoma de Asunción, sobre la Economía Informal en São Luis, Estado do Maranhão, (Brasil) confirma que los “sacoleiros” tienen años de estadía en el mismo puesto, en la misma actividad. A propósito de esta investigación, basada en un trabajo de encuesta, el 9% de los productos comercializados por el sector informal de esta lejana ciudad nordestina, estaba constituido por BIT y electrónicos, procedentes integralmente de Ciudad del Este⁴⁵.

44 USAID (2005), p. 26-27

45 Paulo R. Barroso Soares, “Economía Informal: Como viviem as pessoas que trabalham no comercio informal no centro de São Luis”, Estado do Maranhão no Brasil, Universidad Autónoma de Asunción, Maestría en Gestión de Empresas, Asunción, 2005, p. 113-114

En síntesis, existe una solapada confrontación comercial por el control del negocio de BIT y electrónicos en esta parte del continente; en algún momento de segunda mitad de los años 90 la confrontación paso – como se señala en el Informe de BIT Paraguay Vende – de “combatir-tolerar-combatir” a la fase siguiente, de “combatir-copar mercado-combatir”⁴⁶

Ciudad del Este, por las circunstancias de su emergencia como enclave comercial a la sombra de los dos principales mercados de Sudamérica – marcados por una profunda vocación proteccionista, hasta nuestros días – devino en una especie de “vitrina” informal de BIT y electrónicos, que marca precios para gran parte de Sudamérica; supo imponer un estilo comercial dinámico, aunque signado por la corrupción y la informalidad. Brasil, con vista a anular esa situación, estableció un esquema con niveles de corrupción e informalidad similares. Si se parte de la base de los “convites” del Brasil a los empresarios de BIT instalados en Paraguay, con ofertas tentadoras en materia impositiva, se puede concluir que esta dispuesto a todo, hasta incluso aceptar niveles superiores de informalidad.

3.11 El Régimen Formal de Reexportación

La respuesta de Paraguay a esta confrontación comercial ha sido la formalización del comercio fronterizo, una respuesta que probablemente sorprendió a muchos. Resulta que se ha comprendido que el sector BIT reviste una importancia estratégica ya que los pronósticos para los próximos años indican que la demanda de estos productos se incrementaría notoriamente, a medida que la población del Brasil ve facilitado el acceso a estos bienes. El sector BIT de Ciudad del Este, orienta sus ventas en un 98% al mercado brasileño como proveedor de piezas y partes a pequeños ensambladores informales llamados en ese mercado como “cloneiros” y que según publicaciones periodísticas representan aproximadamente el 80% de las computadoras comercializadas en Brasil.

El comercio de BIT en Ciudad del Este constituye así uno de los pilares de la vida comercial de esa ciudad. Este negocio es más complejo y especializado de lo que parece a simple vista y las empresas que participan en el mismo, poseen una fuerte especialización en el sentido de conocimiento de proveedores, obtención de créditos internacionales, poder de negociación, cartera de clientes y recursos humanos. Esto hizo que en los últimos años, el negocio se redujera a un treintena de empresa que sin embargo mueven una importante cantidad de divisas anualmente – comparable al del sector de soja que actualmente es considerado el motor de la economía paraguaya – produciendo como efecto multiplicador la generación de puestos de trabajo directo e indirectos, ya que permite el desarrollo de un sin número de actividades (transporte de combis, buses, taxis, mototaxis, mesiteros, restaurantes, hoteles, etc.).

A pesar de su importancia y peso económico, estas empresas actuaban en un ambiente de negocios de mucha presión. En el aspecto interno, cabe mencionar la presión cada vez más mayor por parte de las autoridades nacionales para obtener una mayor contribución de estas empresas dedicadas al comercio de reexportación, que a su vez se manifestaba de dos formas:

- Una intención genuina del gobierno de incrementar las recaudaciones, pero sin un cabal conocimiento de la realidad,
- Una presión cada vez mayor de lo que se podría llamar “recaudadores” para obtener una mayor tajada de la torta.

En cuanto a la presión externa, esta era ejercida por la pérdida de competitividad frente a los propios importadores brasileños de BIT, como consecuencia del relajamiento y mayor flexibilización para la importación de estos productos y las fuertes medidas de control aplicadas al flujo comercial en el puente de la amistad.

Ante esta doble disyuntiva, los empresarios consideraron que la formalización interna, transparentando sus operaciones comerciales, era la única vía para lograr su permanencia en el mercado y mejorar su competitividad. De esta forma, Paraguay Vende, emprendimiento de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), concentró sus esfuerzos en la formalización de las empresas del sector de informática, con el fin de lograr un efecto demostración en la generación de confianza, seguridad y credibilidad a la actividad económica y empresarial del país.

Paraguay Vende ha brindado su apoyo a la Cámara de Comercio de Tecnología de la Información (CCTI), para lograr un proceso de formalización que redundaría en una mejoría de la competitividad de estas empresas, en la avance del clima de negocios y en un incremento de las recaudaciones.

El ambiente de negocios de Ciudad del Este para BIT se ha ampliado en forma notable en los últimos meses, gracias al acercamiento de los sectores público y privado y el decisivo apoyo técnico de Paraguay Vende, lo cual ha creado el clima adecuado para abrir las bases de entendimiento para la legalización de las actividades comerciales en la ciudad. Los acuerdos alcanzados han permitido abrir un proceso de formalización de las actividades comerciales de bienes informáticos, sin precedentes en más de treinta años de historia de la región.

En el actual ambiente de negocios en Ciudad del Este la política comercial brasilera sin dudas sigue teniendo una influencia significativa. No obstante, el nuevo marco legal para las operaciones de importación-reexportación de BIT, que tienen por epicentro a Ciudad del Este, produjo la eliminación de “la tablita” y el desaduanamiento de los BIT en función a valores reales del mercado internacional, cuyas pautas serán analizadas seguidamente.

El 19 de septiembre de 2005 el Poder Ejecutivo puso en vigencia dos Decretos, producto de arduas negociaciones del sector empresarial organizado en la CCTI con el gobierno, que dieron inicio real al proceso de formalización del comercio de BIT en Ciudad del Este.

Clave para el tema de la formalización fue el relativo a la forma de liquidación y cuantía de los impuestos a pagar por el sector. Justamente, esta cuestión es abordada por el Decreto N° 6406/05 “Por el cual se establece un Régimen Específico de Liquidación de Tributos Internos en la Importación de determinados Bienes destinados a la comercialización dentro del país”⁴⁷.

Si bien el título del referido Decreto es algo engañoso, ya que se refiere al pago de tributos de “bienes destinados a la comercialización dentro del país” y, bien se sabe la mayor parte de las importaciones de bienes informáticos (el 95% para ser más precisos) en realidad se comercializa en el exterior, en los “considerandos” se precisa:

“Que el Gobierno Nacional busca promover un mayor nivel de la formalización del sector comercial dedicado a la venta local de ciertos y determinados bienes comprendidos en los Decretos N° 10.624/2000 y 2545/2004 y sus modificaciones, a personas físicas no domiciliadas en el país.

El Artículo 1° también va en la misma dirección:

“Establécese un régimen específico de liquidación de tributos internos que gravan la importación de bienes comprendidos en los Decretos N° 10.624/2000 y 2545/2004 y sus modificaciones y destinados a su comercialización en el país, exclusivamente a personas físicas no domiciliadas en el país”.

El Artículo 3° del Decreto N° 6406/05 establece los impuestos que en adelante afectarán a las transacciones comerciales de BIT son el IVA y el Impuesto a la Renta; la tasa global acordada, en ambos conceptos, es del 3,6% liquidado de la siguiente forma:

“Los contribuyentes establecidos en el Artículo 8° de este Decreto, previo al retiro de los bienes del recinto aduanero, tributarán el Impuesto al Valor Agregado (IVA), aplicando la tasa prevista en la Ley N° 125/91 - diez por ciento (10%) sobre la base imponible del quince por ciento (15%) del monto previsto en el penúltimo párrafo del Artículo 82 de la citada Ley y actualizada”.

Resolución N° 1.021/05 - Artículo 8° Operaciones en Recinto Aduanero:

“Igualmente, los contribuyentes liquidarán y abonarán el cero coma seis por ciento (0,6%) en concepto de anticipo del Impuesto a la Renta, a ser calculado sobre el monto previsto en el penúltimo párrafo del Artículo 82° de la Ley N° 125/91”.

Resolución N° 1.021/05 - Artículo 14° Cálculo del Impuesto a la Renta:

“El pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA), tendrá carácter de pago único y definitivo, siempre y cuando las ventas de los bienes se realicen a las personas físicas no domiciliadas en el país por parte de los “distribuidores registrados”, sujetos al presente régimen”.

Lógicamente, cuando los bienes informáticos son vendidos para el mercado interno, el Artículo 4° establece que los residentes – sean personas físicas o jurídicas – estarán sujetos al pago del IVA, de acuerdo al régimen general, esto es a la tasa del 10%.

Del mismo modo, el Artículo 7° establece que, en el contexto de este Decreto, la venta local a personas físicas no residentes, no da lugar al recupero del Impuesto al Valor Agregado, tal como dispone el Artículo 88° de la Ley N° 125/91⁴⁸. El Artículo 10° establece como fecha de entrada en vigencia del Decreto N° 6406/05 el 1° de noviembre de 2005.

El segundo aspecto vital para los acuerdos de formalización de las actividades de BIT, es el que hace referencia a la Partidas Arancelarias que estarían alcanzadas por medidas especiales y, además gozarían de un arancel aduanero del cero por ciento, hasta el 31 de diciembre de 2005, en virtud del Artículo 5° de la Decisión N° 33/2003⁴⁹ del Consejo del Mercosur. El Decreto N° 6405/05, también del 19 de septiembre de 2005, se expide al respecto⁵⁰.

La lista reducida de BIT con arancel aduanero del cero por ciento (del 0%) puede ser observada en el Anexo del Decreto analizado. El listado contiene 57 componentes de las Partidas Arancelarias 8471 y 8473 básicamente, y unos cuantos correspondientes a 8417; 8525; y la 8542. Cabe consignar que 11 Partidas Arancelarias están clasificadas por el Mercosur como componentes electrónicos, por lo que no fueron incorporados en el Decreto reglamentario N° 6405/05 y se encuentran en la actualidad aún en proceso de negociación.

El 29 de diciembre de 2005 entró a regir el Decreto N° 6901/05 que amplió el plazo por un año más, de la lista de 57 Bienes Informáticos alcanzados con una alícuota del cero por ciento (detallado por el Decreto N° 6405/05), del 31 de diciembre de 2005 al 31 de diciembre de 2006⁵¹, en función de la extensión acordada a nivel Mercosur por la Decisión N° 39/2005⁵².

La puesta en vigencia por el gobierno de los Decretos N° 6406/05 y 6405/05 en la fecha prevista dio inicio al proceso de formalización de las actividades comerciales de BIT de Ciudad del Este. Por otro lado, el proceso de negociación que culmina el 1° de noviembre de 2005 y que da inicio a otro proceso, el de formalización de las actividades propiamente dicho, fue posible gracias a:

a) Cambios en el ordenamiento impositivo paraguayo que, con la vigencia de la Ley N° 2421/04 produce una disminución del impuesto a la renta de las empresas industriales, comerciales y de servicios del 30% nominal vigente hasta el 2004, al 20% en 2005 y al 10% en adelante⁵³. Además de la baja tributación, mecanismos adoptados por la Ley N° 2421/04 (el impuesto a la renta personal y las amplias opciones de deducir gastos para particulares y empresas) empujan a un proceso de formalización general de las actividades económicas del país. Sin estos cambios en el ordenamiento jurídico legal difícilmente hubieran podido culminar con éxito las negociaciones entre el sector público y el sector privado;

48 Ley N° 125/91

49 Decisión CMC N° 33/2003

50 Decreto N° 6405/05

51 Decreto N° 6901/05

52 Decisión CMC N° 39/2005

53 Ley N° 2421/04 extractos, Art.3°

b) La decisión propia de los empresarios mas importantes de BIT organizados en la CCTI, con vista a una mejor articulación de negocios entre Ciudad del Este y el mercado internacional, eliminando barreras anacrónicas contrapuestas a la globalización del negocio informático, que requiere de transparencia en el proceso de formación de precios, alta competitividad, y cierre de transacciones en tiempo real. Con la formalización de los negocios de BIT, Ciudad del Este estratégicamente ha abierto un flanco que probablemente ningún estrategia de los países vecinos lo esperaba.

No obstante, es importante volver a señalar que la formalización de las actividades comerciales de BIT debe entenderse como proceso. Resulta claro que aún existe una “agenda pendiente” de arreglo y, a nuestro entender, es muy posible que la “agenda” nunca quede vacía, dado el carácter conflictivo y cambiante del Brasil, por un lado, y por el otro, la dinámica que caracteriza a las transacciones comerciales de BIT en el mercado internacional.

Hoy, en la “agenda pendiente” se encuentra el caso no resuelto – antes comentado – del Impuesto Selectivo al Consumo, que grava con una tasa del 1% (uno por ciento) a algunos componentes clave de BIT, cuando se sabe que, en un 95% de los casos, el consumidor final no es residente en el territorio nacional. El “celo” imponible de las autoridades tributarias no incurrió en falencias de esta naturaleza en otros decretos reglamentarios de la Ley N° 2421/04; sin embargo el Decreto N° 4344/04 aún continúa con este error.

Dentro de la “agenda pendiente” también se debe recordar a los 11 componentes que están clasificados en el Mercosur como bienes “electrónicos” y, por lo tanto excluidos del listado de BIT alcanzados por el arancel aduanero común del cero por ciento (del 0%).

Otro problema pendiente es el caso de la “tasa” que la DINAC aplica al proceso de desaduanamiento de bienes informáticos y otros en el Aeropuerto Guaraní. Aquí el problema es que la institución mencionada – que depende del Ministerio de Defensa Nacional – tiene un concepto completamente distorsionado de lo que es una “tasa”, que, por definición debería ser el cobro de un canon por la prestación de algún servicio público. En una palabra, el costo de los sueldos y salarios del personal de servicio, amortización y mantenimiento de equipos, etc., debieran formar parte de la estructura de costos del aeropuerto citado. Esto, prorrateado por los utilizadores del servicio debiera ser el monto de la tasa aeroportuaria.

La DINAC no procede de esa forma; directamente aplicaba una “tasa” del 1% (uno por ciento) sobre el valor imponible de cualquier Partida Arancelaria que ingrese por el aeropuerto. Hoy esta tasa se redujo al 0,60% para el caso de desaduanamiento en el Aeropuerto Guaraní. Además añade el Impuesto al Valor Agregado del 10% (diez por ciento) al “servicio” prestado. Con esto, el monto imponible sobre el valor de los bienes que utilizan el aeropuerto ascendía a nada menos que el 1,10% (hoy el 0,66%). La “tasa” fue totalmente distorsionada y convertida -de hecho- en un impuesto. Al actuar así el Poder Ejecutivo o la DINAC dependiente del Ministerio de Defensa Nacional se han abrogado funciones que no le competen ya que, por Constitución Nacional sólo el Congreso Nacional está facultado a crear impuestos. El Artículo 179° de la Constitución Nacional claramente establece:

“De la creación de tributos. Todo tributo, cualquiera sea su naturaleza o denominación, será establecido exclusivamente por la ley” (sic).

Además, desde el punto de vista impositivo se incurre en la aberración de la doble tributación de un mismo hecho generador. Sobre este tema la Constitución Nacional en su Artículo 180º es bien tajante:

“De la doble imposición. No podrá ser objeto de doble imposición el mismo hecho generador de la obligación tributaria”.

Por último, en la “agenda pendiente” actualmente también se encuentra asentada la problemática generada por la falta de un marco legal que proteja el pasado de quienes deciden apostar por la formalización. Esto no es algo hipotético ya que como bien se sabe, a fines del año pasado la fiscalía de Ciudad del Este, en una suerte de sustitución de roles de antiguos aduaneros de Hacienda – puestos “en capilla” por las nuevas autoridades de ese Ministerio – se lanzó con fuerza y aidez en la dirección señalada. Si bien fue encomiable la firme reacción de las autoridades tributarias e, incluso, de la propia jefatura capitalina de la fiscalía, al no existir marco legal apropiado, los temores subsisten, lo cual afecta a la toma de decisiones en el terreno de las inversiones.

3.12 Conclusión

Desde los Despachos en Tránsito de los 70 hasta el procedimiento de los Decretos gemelos 6405 y 6406 del 2005, en 35 años, el Estado Paraguay demostró que el comercio fronterizo es parte de la economía del país. Los productos estrella fueron cambiando, el método de tráfico fue diferenciándose y la cadena comercial fue tornándose cada vez más compleja, pero los actores mencionados en la introducción de este trabajo no han variado. Es difícil restar importancia a las actividades de reexportación bajo el capítulo de contrabando, falsificación e ilícito, pues aquí se demuestra que el Estado Paraguayo, un actor muy relevante de esta actividad, siempre ha otorgado mucha importancia a la reglamentación. En síntesis, el comercio fronterizo nunca fue ilegal desde el punto de vista de Paraguay bajo su gobierno autocrático, bajo los gobiernos de la transición, bajo el Mercosur y menos aun bajo el actual gobierno.

4. Formalización de Empresas, un Buen Negocio

4.1 Introducción

Un grupo de empresarios de Ciudad del Este, bajo la asistencia del proyecto Paraguay Vende, se puso como meta durante los últimos dos años el colaborar con la formalización de la economía paraguaya y mejorar el ambiente de negocios, especialmente en lo que a competitividad se refiere y con énfasis en el sector comercial de informática. Esta iniciativa partió del seno del empresariado de la Cámara de Comercio de Tecnología de la Información (CCTI). Dentro de ese marco, a contar del 1° de Noviembre del 2005, a cambio de formalizar al 100% las importaciones de los Bienes de Informática y Telecomunicaciones (BIT), se consigue implementar con el consenso de los sectores público y privado, un nuevo régimen para el sector, amparado principalmente por:

- El Decreto N° 6405/05, que reduce los aranceles externos comunes de las principales partidas arancelarias del sector a “cero”, haciendo uso de los beneficios estipulados en la Resolución CMC N° 33/03 y la posterior ampliación de los beneficios hasta el 31 de Diciembre del 2006, amparada en la Resolución CMC N° 39/05.
- El Decreto N° 6406/05, que reglamenta todo un nuevo régimen impositivo para la liquidación de impuestos con tasas más reducidas al momento de la importación de los productos que estaban afectados por el antiguo Régimen de Turismo.
- La Resolución SET N° 1021/05, que reglamenta los decretos previos y da un nuevo marco específico al sector, en especial a lo que se refiere al control de las operaciones de importación y posterior comercialización, así como también la manera de informar a las autoridades periódicamente sobre el resultado de tales actividades.
- Una serie de otras resoluciones de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), que dieron el tono fino a toda la operativa.

Esta nueva serie legislativa y reglamentaria, marcó hito un hito histórico en el Paraguay, ya que por primera vez un plan de consenso muestra resultados inmediatos de alto impacto en las recaudaciones del Estado. No obstante, esto constituye solo una muestra de que el sector privado cumplió el compromiso adquirido con el gobierno y no el reflejo del grado de internalización al sector comercial de informático que este proceso exige.

Este nuevo régimen suponía cambios radicales en la forma de hacer negocios y posiblemente dentro de la organización interna de las empresas, ya que el efecto esperado sobre ellas no se limitaba a la reglamentación más arriba detallada, sino también al la nueva ley de Adecuación Fiscal y las exigencias impuestas por la Ley de Prevención de Lavado de Dinero y Bienes.

Por lo tanto, Paraguay Vende decide apoyar a las empresas organizadas en la Cámara de Comercio de Tecnología de la Información (CCTI), realizando un trabajo en dos etapas:

a) Diagnóstico del nivel de comprensión e implementación del nuevo régimen y posterior implementación de talleres técnicos interactivos, para reforzar los puntos que el diagnóstico inicial marcaba como debilidades comunes a todas las empresas. Esta etapa se desarrolló desde Diciembre del 2005 hasta Febrero del 2006.

b) Se tomaron dos empresas miembros de CCTI, para evaluar los avances dentro del nuevo régimen y posteriormente, brindar una asistencia técnica más profunda a las mismas, que involucrara a los propietarios, gerentes de área y contadores de las mismas. De esta manera, se buscaría profundizar en el proceso de formalización. Esta etapa se desarrolló desde Julio a Septiembre del 2006.

4.2 Incursionando en las Empresas de la CCTI

A fin de conocer las empresas de cara a la formalización se ha realizado un cuestionario que permita conocer el estado en que se encuentran unas 20 empresas miembros de la CCTI y para quienes se han diseñado especialmente cursos-talleres enfatizando el nuevo marco legal, especialmente de cómo impacta la Resolución N° 1.021/05 que reglamenta el Decreto N° 6.406/05, que dicta las pautas y acciones de cómo realizar las importaciones dentro del nuevo régimen aduanero que sustituye al Régimen de Turismo que rigió hasta el mes de Noviembre del 2005.

El principal objetivo ha sido identificar las debilidades presentadas por las empresas miembros de la CCTI en el orden contable, administrativo, operacional e impositivo, en el afán de encarar el plan de acción para el fortalecimiento de las mismas mediante cursos talleres prácticos a ser instruidos en la sede de la CCTI con la participación de los contadores de las empresas así como de sus responsables administrativos.

En ese sentido, se ha notado el compromiso personal de los propietarios, quienes han accedido, mostrando un interés por el trabajo y demostrando preocupación ante la necesidad de introducir ciertos ajustes para lograr que sus registros contables e impositivos reflejen coherentemente sus operaciones, ya sea para sus presentaciones al fisco o a los bancos con quienes operan normalmente para las transferencias de dinero para el pago de sus mercaderías importadas, propiciando a su vez las medidas de control interno que reduzcan los riesgos inherentes a los diferentes procesos de adquisiciones de bienes bajo el nuevo régimen de importaciones imperante desde el mes de noviembre del año 2005.

Si bien las opiniones de los empresarios muestran enfoques diferentes en materia de visión, coincidían casi todos en el modelo administrativo y contable que utilizan de base para la registro de sus operaciones comerciales.

En lo referente al tamaño de las empresas, se ha podido observar que casi todas se hallan constituidas bajo la razón social de Sociedad Anónima, siendo algunas de porte menor y otras de gran volumen operacional concentrando una importante cantidad de mano de obra.

Se ha podido visualizar también la existencia de un gran flujo de trabajo principalmente de funcionarios que empaquetan las mercaderías vendidas al público. En este sentido resulta muy importante distinguir entre los diferentes distribuidores de mercaderías, porque existen quienes distribuyen localmente a mayoristas y existen quienes solo venden al público en general con una combinación de tiendas diseminadas por varios centros comerciales y depósitos desde donde proveen a los compradores de gran porte que vienen a llevar las mercaderías.

Se han realizado todas las entrevistas visitando a las empresas en sus respectivos locales, aunque algunas empresas han optado por realizar la entrevista en la sede de la propia CCTI. No obstante, se han visitado todas las oficinas de las empresas para observar su ubicación, relación con el puesto de venta al público y fundamentalmente medir el estado de sus respectivas administraciones (ver cuadro 5).

SITUACION ACTUAL		DURACION		PROBLEMAS IDENTIFICADOS		RECOMENDACIONES	
Empresas 1	Completado los requisitos para cumplimiento de obligaciones fiscales.	Contar con una contabilidad interna que sea clara y entendible.	Mejorar la contabilidad interna que se lleva a cabo.	No existe un control externo de la información.	Podría ser el servicio de impuestos.	Podría ser el servicio de impuestos.	Realizar el seguimiento al fiscal.
	Podría devaluarse a los recursos en las declaraciones realizadas.	Implementar un sistema de facturación electrónica.	Implementar un sistema de facturación electrónica.	Podría devaluarse en el proceso de facturación.	Podría devaluarse en el proceso de impuestos.	Podría devaluarse en el proceso de impuestos.	Realizar el seguimiento al fiscal.
Empresas 2	Alta incidencia por pagos de IAF.	Realización de cobros.	Realización de cobros.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	Realizar el seguimiento al fiscal.
	Alta incidencia a la IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	Realizar el seguimiento al fiscal.
Empresas 3	Completado los requisitos para cumplimiento de obligaciones fiscales.	Contar con una contabilidad interna que sea clara y entendible.	Mejorar la contabilidad interna que se lleva a cabo.	No existe un control externo de la información.	Podría ser el servicio de impuestos.	Podría ser el servicio de impuestos.	Realizar el seguimiento al fiscal.
	Podría devaluarse a los recursos en las declaraciones realizadas.	Implementar un sistema de facturación electrónica.	Implementar un sistema de facturación electrónica.	Podría devaluarse en el proceso de facturación.	Podría devaluarse en el proceso de impuestos.	Podría devaluarse en el proceso de impuestos.	Realizar el seguimiento al fiscal.
Empresas 4	Alta incidencia por pagos de IAF.	Realización de cobros.	Realización de cobros.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	Realizar el seguimiento al fiscal.
	Alta incidencia a la IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	Realizar el seguimiento al fiscal.
Empresas 5	Completado los requisitos para cumplimiento de obligaciones fiscales.	Contar con una contabilidad interna que sea clara y entendible.	Mejorar la contabilidad interna que se lleva a cabo.	No existe un control externo de la información.	Podría ser el servicio de impuestos.	Podría ser el servicio de impuestos.	Realizar el seguimiento al fiscal.
	Podría devaluarse a los recursos en las declaraciones realizadas.	Implementar un sistema de facturación electrónica.	Implementar un sistema de facturación electrónica.	Podría devaluarse en el proceso de facturación.	Podría devaluarse en el proceso de impuestos.	Podría devaluarse en el proceso de impuestos.	Realizar el seguimiento al fiscal.
Empresas 6	Alta incidencia por pagos de IAF.	Realización de cobros.	Realización de cobros.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	Realizar el seguimiento al fiscal.
	Alta incidencia a la IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	El IAF de los pagos de IAF. Lo mismo de los pagos de IAF.	Realizar el seguimiento al fiscal.

SITUACION ACTUAL		PROBLEMAS PERCIBIDOS		RECOMENDACIONES	
Empresas 6	Pocos computadores Como un sistema de control de stock computarizado.	Integrar la contabilidad con los procesos de ventas-compras y existencias, etc. Integrar con la contabilidad para manejar las existencias. Integrar la contabilidad en la compra. Recibir recibos.	Exceso de inventario que se desperdicia. Falta de actualización en los procesos. Mucha dependencia de lo que ocurre en Brasil en su logística. Los pedidos son repetitivos, se tiene un control de stock para dar que al mismo que puede variar por temporadas o cambios. No están frías, actualizadas con el comercio, por lo que no se ven los cambios de contabilidad. No tienen que diferentes que se ven los datos de ventas, existencias en CEE. Solo se lleva los libros para su presentación al fisco. No tienen claridad sobre el funcionamiento de los rubros tributarios.	Pueden computarizar con respecto a los pedidos, porque está en la información que. Como no controlan los datos del stock con los cambios de la contabilidad, debería haber la posibilidad para que se presenten los datos y detallar los rubros de contabilidad. Puede de computarizar por parte del Directorio, puede desarrollar un software en la aplicación de los rubros en cuanto a la forma de los libros para los datos de libros. El riesgo está en que los libros de datos contables de la realidad del negocio. Como se están haciendo los libros de contabilidad debería generar modificaciones tributarias.	
Empresas 7	Pocos computadores Pocos computadores actualizados al stock de venta.	Integrar la contabilidad con los procesos de ventas-compras y existencias, etc. Integrar con la contabilidad para manejar las existencias. Integrar la contabilidad en la compra. Recibir recibos.	Exceso de inventario que se desperdicia. Falta de actualización en los procesos. Mucha dependencia de lo que ocurre en Brasil en su logística. Los pedidos son repetitivos, se tiene un control de stock para dar que al mismo que puede variar por temporadas o cambios. No están frías, actualizadas con el comercio, por lo que no se ven los cambios de contabilidad. No tienen que diferentes que se ven los datos de ventas, existencias en CEE. Solo se lleva los libros para su presentación al fisco. No tienen claridad sobre el funcionamiento de los rubros tributarios.	Pueden computarizar con respecto a los pedidos, porque está en la información que. Como no controlan los datos del stock con los cambios de la contabilidad, debería haber la posibilidad para que se presenten los datos y detallar los rubros de contabilidad. Puede de computarizar por parte del Directorio, puede desarrollar un software en la aplicación de los rubros en cuanto a la forma de los libros para los datos de libros. El riesgo está en que los libros de datos contables de la realidad del negocio. Como se están haciendo los libros de contabilidad debería generar modificaciones tributarias.	
Empresas 8	Pocos computadores Pocos computadores actualizados al stock de venta.	Integrar la contabilidad con los procesos de ventas-compras y existencias, etc. Integrar con la contabilidad para manejar las existencias. Integrar la contabilidad en la compra. Recibir recibos.	Exceso de inventario que se desperdicia. Falta de actualización en los procesos. Mucha dependencia de lo que ocurre en Brasil en su logística. Los pedidos son repetitivos, se tiene un control de stock para dar que al mismo que puede variar por temporadas o cambios. No están frías, actualizadas con el comercio, por lo que no se ven los cambios de contabilidad. No tienen que diferentes que se ven los datos de ventas, existencias en CEE. Solo se lleva los libros para su presentación al fisco. No tienen claridad sobre el funcionamiento de los rubros tributarios.	Pueden computarizar con respecto a los pedidos, porque está en la información que. Como no controlan los datos del stock con los cambios de la contabilidad, debería haber la posibilidad para que se presenten los datos y detallar los rubros de contabilidad. Puede de computarizar por parte del Directorio, puede desarrollar un software en la aplicación de los rubros en cuanto a la forma de los libros para los datos de libros. El riesgo está en que los libros de datos contables de la realidad del negocio. Como se están haciendo los libros de contabilidad debería generar modificaciones tributarias.	
Empresas 9	Pocos computadores Pocos computadores actualizados al stock de venta.	Integrar la contabilidad con los procesos de ventas-compras y existencias, etc. Integrar con la contabilidad para manejar las existencias. Integrar la contabilidad en la compra. Recibir recibos.	Exceso de inventario que se desperdicia. Falta de actualización en los procesos. Mucha dependencia de lo que ocurre en Brasil en su logística. Los pedidos son repetitivos, se tiene un control de stock para dar que al mismo que puede variar por temporadas o cambios. No están frías, actualizadas con el comercio, por lo que no se ven los cambios de contabilidad. No tienen que diferentes que se ven los datos de ventas, existencias en CEE. Solo se lleva los libros para su presentación al fisco. No tienen claridad sobre el funcionamiento de los rubros tributarios.	Pueden computarizar con respecto a los pedidos, porque está en la información que. Como no controlan los datos del stock con los cambios de la contabilidad, debería haber la posibilidad para que se presenten los datos y detallar los rubros de contabilidad. Puede de computarizar por parte del Directorio, puede desarrollar un software en la aplicación de los rubros en cuanto a la forma de los libros para los datos de libros. El riesgo está en que los libros de datos contables de la realidad del negocio. Como se están haciendo los libros de contabilidad debería generar modificaciones tributarias.	
Empresas 10	Pocos computadores Pocos computadores actualizados al stock de venta.	Integrar la contabilidad con los procesos de ventas-compras y existencias, etc. Integrar con la contabilidad para manejar las existencias. Integrar la contabilidad en la compra. Recibir recibos.	Exceso de inventario que se desperdicia. Falta de actualización en los procesos. Mucha dependencia de lo que ocurre en Brasil en su logística. Los pedidos son repetitivos, se tiene un control de stock para dar que al mismo que puede variar por temporadas o cambios. No están frías, actualizadas con el comercio, por lo que no se ven los cambios de contabilidad. No tienen que diferentes que se ven los datos de ventas, existencias en CEE. Solo se lleva los libros para su presentación al fisco. No tienen claridad sobre el funcionamiento de los rubros tributarios.	Pueden computarizar con respecto a los pedidos, porque está en la información que. Como no controlan los datos del stock con los cambios de la contabilidad, debería haber la posibilidad para que se presenten los datos y detallar los rubros de contabilidad. Puede de computarizar por parte del Directorio, puede desarrollar un software en la aplicación de los rubros en cuanto a la forma de los libros para los datos de libros. El riesgo está en que los libros de datos contables de la realidad del negocio. Como se están haciendo los libros de contabilidad debería generar modificaciones tributarias.	

SITUACION ACTUAL		OBJETIVOS	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECOMENDACIONES
Empresa 11	<p>Constitución formalizada, está a efectos legales pero. Cuenta con un sistema de control de actividades pendiente de implementación. En un proceso. Venden a crédito y al contado. Alas cosas administrativas dadas de la nueva estructura legal. Se requieren más personas para el nivel administrativo.</p> <p>Pasa una situación similar de personal. Se va personalizando el control del negocio. Pasa una situación formalizada. Al año afecta fiscal.</p> <p>También se refiere a los otros costos por envío de oferta al cliente, a través de correo de cambios.</p>	<p>Formar más personal en áreas legales para ser el punto de la actividad.</p> <p>Formar más personal en las áreas de control, capacitación al personal en las áreas de control, legal, financiera, contable y administrativa.)</p> <p>Trabaja la información en una serie de actividades, que facilite el crecimiento.</p>	<p>No quedan de las áreas legales por cubrir de la DIBAC. Así también trabajan en otras cosas al transferir el control.</p>	<p>Presentar otros riesgos en el manejo de los recursos. Así como de medidas y roles.</p>
Empresa 12	<p>Pasa una situación similar de personal. Se va personalizando el control del negocio. Pasa una situación formalizada. Al año afecta fiscal.</p>	<p>Trabaja la información en una serie de actividades, que facilite el crecimiento.</p>	<p>Una serie de personas manejan el negocio, lo que impide que la misma pueda crecer. El problema tiene mucha fuerza de información por parte de la familia, cambiando los roles dentro de la zona.</p>	<p>Existe el riesgo de la dependencia total, lo cual podría ocurrir en situaciones circunstanciales como consecuencia de la falta de información en el manejo del negocio.</p>
Empresa 13	<p>Pasa un control formalizado. Pasa un sistema similar aunque no en el mismo que utiliza el control. Tiene otros costos de mantenimiento de dinero por pago al exterior a los proveedores. También pasa más costos de los y carga.</p>	<p>Definir la integración de la información contable en una sola.</p> <p>Buena minimizar este riesgo, por lo que se sugiere negociar para bajar el costo de los CCTI.</p> <p>Ajustar la estructura de acuerdo a la calidad del</p>	<p>La actividad se acompaña al crecimiento de las ventas con la misma rapidez en la información.</p>	<p>Esto podría generar riesgos de riesgo en el manejo del inventario.</p>
Empresa 14	<p>Mantener de 20 funcionarios. Constitución formalizada. Sistema formalizado en parte etapa de legalización. Busca ventas a crédito y al contado.</p>	<p>Definir de la empresa. Lograr en el corto plazo la completa informatización de la contabilidad.</p>	<p>Tiene muchos problemas con el personal con el LPS.</p> <p>También trabajan en otros costos de mantenimiento de dinero al exterior.</p> <p>Se observan algunas cosas de control contable-legal.</p>	<p>Esta situación podría reducir a la empresa a no seguir operando el LPS, en medio de los gastos que a diario se generan entre los funcionarios.</p> <p>Puede ocasionar dificultades que a su vez pueden afectar contablemente y generar conflictos con el fisco.</p>

4.3 Las Transferencias y el Riesgo de Lavado de Dinero

En este segmento comercial de Ciudad del Este se visualiza una importante característica distintiva, que consiste fundamentalmente en las importaciones de mercaderías de los Estados Unidos, así como de Asia. En la mayoría de los casos los productos son a su vez reexportados al Brasil a través de los turistas que vienen a comprar, y que se conocen con el nombre de “Laranjas”⁵⁴ o “sacoleiros”⁵⁵. El sistema comercial de importación de bienes de informática utilizado en Ciudad del Este se caracteriza por la gran cantidad de transferencias de recursos al exterior para así honrar las obligaciones de los proveedores que venden sus mercaderías a los comerciantes de informática en Ciudad del Este.

Este modus operandi le representa un alto costo a las empresas en el sentido de que deben abonar comisiones a bancos y casas de cambios que oscilan entre el 0,7 y el 1,2% sobre el total de montos a ser transferidos, incidiendo notablemente en el costo de sus respectivas mercaderías, lo cual afecta significativamente el nivel de competitividad de las empresas.

Es aquí donde surge la posibilidad de que las empresas estén asumiendo un alto riesgo de atraer sospechas de lavado de dinero. Al no haber un cuadro de información completa y sistémica entre las entidades financieras y las empresas, en el marco de los negocios de alta rotación y complejas transacciones – poco claras para las personas que no conocen – surgen dudas y puede haber fiscalizaciones por lavado.

Los importadores deberán solicitar a sus proveedores del exterior facturas comerciales que deberán contener a su vez los siguientes requisitos: (1) Condiciones de pago, (2) Banco del Proveedor, (3) Domicilio del banco operante y (4) el SWIFT.

Se ha observado que el movimiento comercial de Ciudad del Este no solo es variado e intenso, sino que se desenvuelve dentro de un marco de mucha seriedad y de responsabilidad en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones comerciales y financieras. Existe una importante cantidad de instituciones bancarias, financieras y casas de cambio, que de alguna manera están facilitando las operaciones en moneda extranjera, considerando que es una actividad de gran movimiento de dinero y sobre todo, por la facilidad de poder negociar con entidades del entorno el movimiento del dinero procedente de las operaciones de reexportaciones. Muchas empresas no conocen a sus proveedores de servicios financieros y estos no saben muchos acerca de las operaciones que están realizando sus empresas.

También se puede mencionar como factor de riesgo, la poca importancia que se le da a la Ley N° 1015 que reprime las actividades provenientes de actividades ilícitas, teniendo en cuenta que Ciudad del Este es una zona de alto riesgo para el lavado de dinero por las características que presenta no solamente la ciudad, sino también por la gran cantidad de grupos étnicos que operan en la zona. Por tanto, se debería impulsar un mayor y mejor conocimiento sobre los riesgos de este flagelo y advertir de los riesgos que el lavado de dinero representa para los negocios instalados en esta ciudad.

54 Sinónimo de un uso fugaz, como la naranja, una vez pelada la cáscara, se consume su jugo, exprimiendo la fruta y luego se tira el resto. El “laranja” sólo hace el transporte de travesía entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú.

55 Por el uso que estos comerciantes hacen de las voluminosas carteras o “sacolas” donde guardan sus mercaderías compradas en Ciudad del Este y transportadas a Brasil.

Los mayores riesgos visualizados en la zona se refieren a los siguientes aspectos:

- Empresas de fachada
- Empresas sin mucho capital que justifique gran volumen de operaciones
- Transporte físico de divisas desde y hacia Brasil con el propósito de eludir la obligación de declarar las transacciones

Se sugiere implementar los siguientes mecanismos de prevención:

- Conocimiento del cliente
- Conocimiento del mercado
- Capacitar al personal de la empresa
- Diseñar e implementar códigos de conducta
- Llevar un registro de transacciones de dinero en efectivo
- Archivo de operaciones sospechosas y su reporte a las autoridades cuando corresponda
- Colaboración con las autoridades en un proceso de investigación.

A los efectos de conceptuar al proceso de lavado de dinero, podemos decir que se trata de actividades y procedimientos articulados para la ejecución de operaciones reales y artificiales combinadas, que concluyan en la legalización de los capitales cuyo origen es ilícito. Esquemáticamente, se entiende el proceso de lavado de dinero como la integración de componentes que desarrollan actividades de logística, preparan y allanan el camino para que puedan ser utilizados en forma legal, en una sucesiva ejecución de operaciones comerciales y financieras legales, cuyo agrupamiento combinado define “la ruta de los fondos” en pos del objetivo de integrar los capitales ilegales a la economía formal.

Con el fin de disminuir los riesgos que representa el lavado de dinero y sobrevivir al peligro que genera, la clave es el conocimiento de la Ley Antilavado y la capacitación permanente a los empresarios para que tomen conciencia y preparen sus estructuras, diseñando un buen programa de cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables a la materia. Como mínimo, un buen programa reducirá el riesgo de penetración de dinero sucio dentro de los esquemas de comercialización de sus productos y/ o servicios.

Asimismo, un buen programa de cumplimiento asistirá en gran medida a las empresas de informática, que mueven mucho volumen de dinero por las importaciones que realizan, para convencer a las autoridades que se encargan de la supervisión y a la autoridad fiscal de que las empresas cumplen con las disposiciones vigentes relacionadas a la materia y que, como tal, no debería ser penalizado por cualquier transacción ilícita que pudiera haberse filtrado a través de sus controles sin haber sido detectada o reportada.

En el peor de los casos, en el que una empresa del rubro informático enfrente la desdicha de una acusación penal, la tenencia de un buen programa antilavado con un riguroso control de cumplimiento de la ley antilavado podría ser el fundamento de su defensa, así como su posible tabla de salvación a la hora de la sentencia si la empresa acusada termina perdiendo en última instancia.

4.4 La Contabilidad como Agente de Cambios

Como resultado del examen realizado, la mayoría de las empresas poseen contabilidad subcontratada, al solo efecto de cumplimiento fiscal. No existe un sistema de control cruzado de la información, especialmente del control de stock integrado a la contabilidad. Existe una carencia de procedimientos administrativos para casos puntuales y una falta de manuales administrativos bien definidos. Dicha carencia de procedimientos administrativos conllevan ineludiblemente a una superposición de funciones entre los funcionarios.

Se ha notado la falta de comunicación con el contador por lo que los informes contables no reflejan el verdadero movimiento comercial de las empresas, vale decir que los controles de stock se tiene por medio de listados que manejan los comerciales, sin poder contar con medios de verificación a través de mecanismos contables. Podría darse la existencia de faltantes en el inventario, derivados de la falta de control interno adecuado o la falta de tiempo para ejercer el control, atendiendo a la carencia de informes contables elaborados internamente. Existe el riesgo de perder competitividad con respecto a los precios, porque aún existe informalidad en el entorno. El hecho de que los libros no reflejen diariamente los movimientos del negocio hace que se esté facturando indebidamente, pudiendo ello ocasionar alguna contingencia impositiva.

La subcontratación de sus respectivas contabilidades no se compadece con la realidad de las mismas, primero por el gran volumen de las operaciones y por último por lo que representa en materia de dificultad de información precisa tanto para la toma de decisiones como para la presentación de los impuestos al fisco. Dicha contabilidad no reflejaba lo que las empresas comercializaban y lo que decían sus comprobantes y sus libros respectivamente. Resulta sorprendente ver el número de empresas para las cuales el valor total de las importaciones que realiza no se refleja en sus libros de contabilidad.

Si, además, ajustáramos los balances contables para expresar la realidad, es probable que los recursos propios tengan que ser aumentados, tal como efectivamente ha ocurrido en los últimos meses, en el que prácticamente todas las empresas miembros de la CCTI se han constituido en empresas bajo la razón social de Sociedad Anónima, con un capital que guarda relación y coherencia con el volumen operacional con el que se desarrollan sus negocios, representando un paso importante hacia la formalización contable de al menos aquellas empresas que interactúan en el mercado de la informática.

El escenario que se presenta ahora a partir de la vigencia de los decretos gemelos 6405/05 y 6406/06, pareciera que los mismos han producido una motivación importante a las empresas para que formalicen sus contabilidades e incorporen software acordes a las necesidades de las mismas, a tal punto que se podrían dar nuevas oportunidades de incursionar en otro tipo de negocios vinculados al rubro de la informática.

Se ha constatado una ausencia de protagonismo de los contadores en la elaboración y preparación de los estados contables. Por ello, se ha trabajado con la directiva para explicar y tomar conciencia sobre la importancia de contar con un departamento interno de contabilidad que sea capaz de acompañar y de registrar los movimientos comerciales realizados por la empresa en tiempo real. También comprende las medidas tomadas en el área administrativa de cada una de las empresas importadoras para que la contabilidad de las mismas represente razonablemente el estado de situación económica y financiera de las empresas.

Si bien las empresas importadoras de Informática que son miembros de la CCTI, importan tecnología de punta y de primer mundo, sin embargo, sus respectivas empresas aún cuentan con contabilidades subcontratadas bajo el mando de un contador quien manualmente llena los libros de comercio exigibles por ley. Sin embargo, diariamente, miles de transacciones son comercializadas bajo sistemas de informática y programas de control elaborados en portugués; en ese sentido habría que gestionar ante el Ministerio de Hacienda una autorización para convalidar el software y traducirlo del portugués al español para la presentación de los balances en los formatos exigibles por la administración tributaria. Quien pudiera creer que estas empresas están interconectadas al mundo para ordenar pedidos de los bienes de informática que comercializan y sus registros aún son llevados en forma manual y sin que la misma se compadezca con la realidad económica de la empresa.

Indudablemente que hoy en día en Ciudad del Este, con el nuevo ambiente de negocios que se está instaurando lentamente mediante el proceso de formalización de las empresas dedicadas al rubro de importación de equipos de informática, las empresas miembros de la CCTI, se enfrentan a grandes retos de adaptación. Estos cambios se dan en el enfoque de las sociedades anónimas, quienes en su gran mayoría han aumentado su capital, tornando coherente sus actividades a la realidad económica de las mismas, adecuándose a las nuevas reglas de juego y las últimas resoluciones y decretos leyes emanados del gobierno, obligándose a aclarar sus valores, desarrollando nuevas estrategias y aprendiendo nuevas maneras de funcionar y de hacer negocios.

Y aquí surge precisamente la tarea más relevante de los empresarios del gremio de informática, en virtud de esos desafíos, movilizar a todos sus empleados a trabajar en la adaptación. La gran mayoría de los ejecutivos están tan acostumbrados a resolver los problemas ellos mismos, por la ambivalencia de los empleados acerca de los sacrificios que se les piden y acostumbrados a acudir a los ejecutivos para que les quiten la carga de encima. Y entonces, habría que cambiar el enfoque haciendo que los ejecutivos, en lugar de resolver los problemas, deben plantearlos, y delegar a sus mandos medios, a quienes primeramente deben capacitar para así enfrentar no solamente los desafíos que impone la nueva reforma tributaria sino también la gran competitividad que requiere el mercado.

Sería ideal que el contador adquiriera más protagonismo en la elaboración de los informes gerenciales y no solamente en la preparación de balances para cumplir con requerimientos del fisco. Los empresarios tendrían que cuestionar la “forma en que hacen los negocios” y ayudar a los demás a distinguir entre la forma obsoleta de hacer negocios y la actual manera de registrar sus operaciones cumpliendo con las nuevas exigencias que se presentan ahora con las leyes y reglamentos que requieren otro tipo de mentalidad para encarar los negocios y sus consecuentes maneras de respaldar sus operaciones en sus libros contables.

Si bien, sabemos que la labor de adaptación genera mucha angustia, es una cuestión que de a poco va ir cambiando pero definitivamente hay que empezar a cambiar la manera de hacer negocios, dado que las exigencias del mundo comercial moderno se compone de diferentes personas quienes aportan a su vez diferentes experiencias, valores, creencias y hábitos de trabajo. Esta diversidad resulta de mucho valor al conjugarlas dentro del todo de las empresas, porque la innovación y el aprendizaje son productos de las diferencias. Nadie aprende nada sin estar abierto a puntos de vista diferentes. Muchas veces pasa que los empresarios evitan ocuparse de aquellos problemas que les molestan, y en ese caso hay que utilizar a los empleados para que se metan en el problema aportando ideas, puntos de vista y con ello buscar construir un simulacro de solución del problema.

Es por estas razones, que se ha realizado un trabajo de relevamiento visitando a las empresas miembros de la CCTI y entrevistando a cada una de las personas responsables entre directores y gerentes, y en algunos casos, los contadores que los acompañaban en las entrevistas. Tanta es la similitud en la manera de operar de las empresas que casi todas adoptan el mismo tipo de razón social llegando incluso a tener los mismos esquemas de negocios que montan para operar localmente y para vender a los turistas brasileños que ingresan a Ciudad del Este.

4.5 El Gran Desafío de ser Formal

El marco legal que otorga la Ley N° 2421/04 de Adecuación Fiscal y sus reglamentaciones, así como el Decreto N° 6405/05 y 6406/05 ya implementado y reglamentado a su vez por la Resolución N° 1021, brinda las pautas y acciones a seguir para las empresas importadoras y distribuidoras que buscan operar con la DNA (Dirección General de Aduanas).

La Resolución N° 1021/05, que reglamenta el Decreto N° 6406/05 dispone que la SSET en cualquier momento pueda realizar verificación del inventario de los bienes de los contribuyentes inscriptos en el Registro Especial. La Administración Tributaria podrá solicitar al contribuyente registrado, datos adicionales que se vinculen con el proveedor o fabricante sobre los precios unitarios de los bienes, las características específicas y del origen de los mismos. La SSET establecerá el operativo de control a través de verificadores móviles para las mercaderías que son transportadas en territorio nacional. Para ello, el transportista debe contar con la documentación (comprobante de venta) el cual debe ser exhibido a los funcionarios encargados de la verificación.

En ese sentido, Paraguay Vende ha impartido cursos talleres a todas las empresas miembros de la CCTI, buscando contribuir con ellas en el sentido de advertir sobre las nuevas instrucciones sobre la nueva disposición legal, la manera de llenar los formularios, el tratamiento del IVA diferenciado que afectan a los compradores, y las facultades de control que posee la administración tributaria sobre los contribuyentes.

Los procedimientos y recomendaciones presentadas en este trabajo contemplan el fortalecimiento de las estructuras administrativas generando la esperada transparencia en los registros contables que sin dudas promoverá el logro de la eficiencia operativa; al mismo tiempo de propiciar el cumplimiento del principio de desconcentración de funciones y dar así los primeros pasos hacia una prudente descentralización administrativa y contable de las empresas importadoras miembros de la CCTI.

Lo más factible en este momento de transición, teniendo en cuenta la estructura actual de las empresas y las debilidades de sus respectivas estructuras administrativas, es la incorporación de un contador fijo dentro de la propia estructura organizacional, lo cual hará altamente posible que las necesidades más prioritarias y urgentes de apoyo en la gestión administrativa y comercial sean atendidas en forma oportuna.

Al constituirse en un importador formal, la empresa tiene un impacto positivo en el mercado, dado que se comparte la responsabilidad y se propaga la transparencia. La mayoría de las empresas y especialmente las que son miembros de la CCTI, prestan hoy especial atención a las responsabilidades que emergen desde la nueva concepción de hacer negocios, porque se dan cuenta de que son ellos los que deben encabezar el proceso de transformación para liderar el cambio en sus respectivas empresas y así ir consolidando y globalizando todo el proceso.

No obstante, en ambientes cada vez más complejos y en rápido cambio, no es suficiente que los individuos o las áreas empresariales separadas, sean responsables de “impulsar su embarcación particular”, pues los resultados que produce una compañía suelen ser en función de personas diferentes dentro de departamentos diferentes, que dependen de los resultados de otros para su propio éxito. Por esta razón, se está desarrollando un comportamiento administrativo de responsabilidad compartida.

Resulta asombroso ver cuán reservados son los protagonistas de este mercado de informática con respecto a aspectos tan elementales como los presupuestos y la toma de decisiones administrativas. No obstante, a medida que se producen los resultados de la responsabilidad compartida, son los propios gerentes quienes comienzan a exigir transparencia entre ellos mismos.

Suponen, con razón, que si van a ser los responsables de los resultados totales de la organización, también tienen el derecho y la responsabilidad de ejercer influencia sobre las decisiones que se tomen en unidades ajenas a sus campos administrativos directos. Y desde luego, la claridad adicional, unida a la evaluación de los pares, mejora en última instancia los procesos de todos y perfecciona los resultados generales. Simplemente implicará una ventaja competitiva en el sentido de que tendrá mayor capacidad de reacción ante los requerimientos legales que más temprano que tarde impondrá sus exigencias.

Actualmente, Ciudad del Este ofrece una oportunidad de formalizar los negocios para así abrir nuevos mercados y ser más competitivos, además de borrar la imagen de que los comercios de esta zona fronteriza se caracterizan por la informalidad. Ciudad del Este ha acreditado la bondad de un nuevo modelo de hacer negocios, y en ese sentido la CCTI ha tenido la iniciativa de promover nuevas reglas de formalización para hacer negocios y de situar a las empresas miembros que puedan acceder al sistema bancario con estados contables que reflejen coherentemente sus operaciones y puedan ser sujetos de crédito, dando cumplimiento a los estándares internacionales de riesgos exigidos por las Normas de Basilea.

La CCTI comprobó en el mercado de cómo se ha incrementado su cantidad de socios, producto del buen trabajo de transparencia que viene propugnando. Esta coyuntura de adecuación fiscal en donde la Ley 2421/04 modifica algunos aspectos de la Ley 125/91 ha sido aprovechada por la CCTI, y en ese mismo afán, Paraguay Vende ha tenido la iniciativa de buscar el fortalecimiento de las empresas miembros trabajando de cerca con cada una de ellas, buscando auscultar sus requerimientos, necesidades y así buscar contribuir de la mejor manera posible para que las empresas puedan trabajar sin ningún inconveniente y proyectar sus empresas hacia nuevos escenarios de rentabilidad y de seguridad jurídica.

Cabe resaltar que los numerosos ajustes a las leyes y que guardan relación con los impuestos que afectan directamente a los BIT (Bienes de Informática y Telecomunicaciones) de a poco han sido asimilados por los comerciantes, llegando al convencimiento de que con el incentivo fiscal de reducción de los aranceles y especialmente del impuesto a la renta, que se ha reducido del 30% a un 20% para el ejercicio 2005 recientemente cerrado, y con la proyección de que se reduzca a 10% para el presente ejercicio 2006, hace que el proceso de formalización o legalización vaya ganando espacio en un mercado que de hecho ofrece oportunidades de inversión y de negocios, aunque puede volverse más atractivo hasta para la inversión extranjera. El resultado para el fisco es sorprendente (cuadro 6): más de 12 millones de dólares fueron a parar a las arcas del Estado gracias a este trabajo de la CCTI y de Paraguay Vende. Pero, no solo el sector público se benefició, sino también en sector privado a sacado provecho de estas reformas.

Cuadro 6

Recaudaciones en el Sector de BIT							
	Valor Imponible	Recaudaciones	% Recaudaciones / Valor Imponible		Valor Imponible	Recaudaciones	% Recaudaciones / Valor Imponible
Antes del Programa de Formalización				Después del Programa de Formalización			
Nov-04	5.639.184	664.199	11,8%	Nov-05	79.750.679	2.783.351	3,5%
Dic-04	6.025.310	703.791	11,7%	Dic-05	74.438.147	2.664.453	3,6%
Ene-05	5.357.229	668.142	12,5%	Ene-06	84.697.869	2.899.395	3,4%
Feb-05	7.082.998	861.738	12,3%	Feb-06	70.553.887	2.372.826	3,4%
Mar-05	9.488.696	1.118.384	11,8%	Mar-06	75.894.265	2.438.686	3,2%
Abr-05	9.954.343	1.198.088	12,0%	Abr-06	77.545.422	2.610.841	3,4%
May-05	10.499.390	1.284.563	12,2%	May-06	83.427.818	2.677.854	3,2%
Jun-05	12.391.190	1.286.178	10,4%	Jun-06	53.851.387	1.757.867	3,3%
TOTAL	66.358.168	7.784.923	11,7%	TOTAL	599.357.846	28.283.273	4,7%

Fuente: Centro de Facilitación de Comercio (CFC) de Paraguay Vende

En una investigación de varios despachos facilitado por contadores de las empresas miembros de la CCTI, se pudo obtener la siguiente información. Entre la gran cantidad de BIT, se ha seleccionado un producto denominado MS MEGA 540 4G-VV, con una caja de 20 unidades, un costo de US\$ 120 por unidad y con una Base Imponible de US\$ 2.457. Como bien se puede observar en el cuadro 9, el costo total de importar informalmente bajo el sistema del Régimen de Turismo era menos del 20% del costo del producto, incluido los recargos. Este mismo costo era 40% si se hacía formalmente. Actualmente, bajo el sistema nuevo de la Resolución N° 1021 ese costo ha bajado a un 11% del costo con recargos. Anteriormente, no existía la forma de poder competir con la empresa que operaba ilegalmente, pero actualmente, el sistema de desaduanamiento está alentado a los empresarios que han optado por la formalización (ver cuadro 7).

Cuadro 7

El Costo de Importar Bajo el Régimen de Turismo y bajo el Régimen de la Formalización			
Producto:	MS MEGA 540 4G-VV		
Cantidad:	20 units		
Costo unitario (US\$):	120		
Valor imponible (US\$):	2.457		
	Declaración formal bajo el sistema antiguo	Declaración informal bajo el sistema antiguo	Declaración formal bajo el sistema reformado
Total gastos	960.37	37.99	148.89
Total de gastos + valor del producto	3.417.37	2.494.99	
Costo de traer legalmente		233.00	
Costo con recargos	3.348.00	2.873.00	2.605.89
Costo unitario	167.40	143.65	130.29
Recargo por unidad en US\$	47.40	23.70	13.39
Recargo por unidad en %	39,50%	19,75%	11,00%

4.6 El Caso de dos Empresas

4.6.1 Introducción

Las empresas son miembro de la CCTI al igual que otras 35 empresas del mismo rubro, por lo que se puede notar una competencia encarnizada en el rubro de la informática, donde a veces unos pocos centavos de dólar se convierte en el factor de decisión para la compra por parte del consumidor final. En ese sentido, todas las empresas miembros de la CCTI se han comprometido a trabajar en ese marco, aunque a veces aparecen signos de competencia desleal que se refleja en la fijación de precios.

El trabajo que sirvió de base al presente informe, consistió de una evaluación, una auditoría interna y una capacitación. La evaluación de las empresas se ha desarrollado en el marco de la nueva disposición que rige para las empresas importadoras bajo el nuevo Régimen de Formalización, con la vigencia del Decreto N° 6406 y de la Resolución N° 1021/05, que modifica significativamente las condiciones de administración y actividades vigentes hasta dicho momento. Así también, se ha diseñado un programa de auditoría interna para lograr el fortalecimiento de estas empresas. Finalmente, se ha formulado un programa de capacitación a ser implementado por las empresas, incluyendo aspectos como ser la importancia de la Ley 1015 "Que Previene y Reprime los Actos Ilícitos Destinado a la Legitimación de Dinero o Bienes" del 10 de enero de 1997.

Casi todos los proveedores de ambas empresas son firmas de Estados Unidos del rubro informático, algunas de los cuales le concede su representación de la marca. El sistema de compras es a crédito con carácter rotativo, lo que significa que primero viene la mercadería, luego se vende, se cobra y ahí se cancela el crédito concedido desde el exterior.

La empresa uno trabaja en la importación y comercialización de equipos de informática. Se ha formado en el año 2005 cuando las leyes empezaron a cambiar y, en ese sentido, el directorio se ha comprometido a trabajar dentro del nuevo marco legal, apostando al proceso de formalización en la zona del Este. La actual estrategia la empresa uno es lograr un mayor posicionamiento de las marcas comercializadas en Brasil. La empresa tiene previsto el desarrollo de un plan estratégico en el cual se establezca claramente el plan de trabajo para el corto, mediano y largo plazo, con énfasis en el diseño de la estrategia para la competitividad. Cumplir y hace cumplir con los requerimientos legales establecidos y buscar la mejora continua en el marco del desarrollo de los negocios en la región globalizada. El estilo gerencial aplicado es que las decisiones son determinadas por los dos dueños, donde resalta que la empresa tiene muy claro sus metas y también es conciente de los recursos con que cuenta para el logro de los desafíos que enfrenta.

La empresa dos también está en la importación y comercialización de equipos de informática y busca desarrollar su imagen en un momento en que ha sufrido una condena por evasión fiscal y que esta realizando una fusión con otra empresa del ramo. Conviene señalar que esta es una de las mayores empresas del sector de BIT de Ciudad del Este y que su futuro puede marcar profundamente el futuro de todo el sector de BIT de la ciudad y, porque no, de todo el comercio de reexportación de la ciudad. El cambio de dirección en la empresa debido a la fusión no ha afectado el desarrollo de los trabajos de consultoría ya iniciados bajo la dirección anterior. Se ha mantenido la misma estructura organizacional en la parte administrativa y contable y los cambios estratégicos se han dado en la fuerza de ventas, y en algunas gerencias que tengan que ver con el sector de ventas y con la logística. La empresa se halla abocada a la recomposición de su fuerza de ventas y en la cobertura de gerencias estratégicas relacionadas a las ventas y a la comercialización.

Ambas empresas tienen su principal mercado meta en los ciudadanos brasileños que vienen a Ciudad del Este a comprar, entre los que resaltan por la importancia de sus compras, las personas físicas propiamente dichas, pequeños comerciantes, empresarios y profesionales, así como algunas pequeñas tiendas del ramo, etc. Los principales clientes son brasileños que vienen a realizar compras, además de las empresas de menor porte, que se surten de las variadas gamas de productos importados por la empresa. Los clientes potenciales se encuentran bien almacenados en medios magnéticos en la base de datos de la empresa, por lo que la captación de nuevos clientes se realiza a diario por la gran variedad y alternativas de productos que ofrece la empresa, así como en el precio que es muy competitivo en relación con la competencia. La empresa no desarrolla ninguna acción post-venta porque el cliente consumidor final es turista que viene a comprar, por lo que prácticamente no se ofrece el servicio técnico de apoyo a los clientes.

La empresa uno se distingue por el alto nivel de variedad de las mercaderías que ofrece. El comprador, aunque sea ocasional, entra a preguntar en las tiendas y casi siempre sale comprando, lo cual puede ser observado en una inspección ocular en el Edificio LAIALA, donde se halla el principal centro de ventas de la empresa. Si bien la empresa no cuenta con sucursales en el país, la misma cuenta con varias tiendas, lo que se denomina en la jerga comercial brasileña, "loja", y mediante este sistema, buscan atender una gran cantidad de clientes que a diario llegan hasta los locales de la empresa para comprar.

La característica distintiva de la empresa dos es que la misma cuenta con una cantidad importante de tiendas diseminadas por los diferentes centros de compras de Ciudad del Este, lo que le permite canalizar sus ventas en altos volúmenes, acompañado de un servicio técnico que complementa la venta, por la asistencia que a veces requieren los compradores de mercaderías en cantidades importantes. Si bien la empresa no cuenta con sucursales en el país, la misma cuenta con un importante canal de distribuciones a través de las tiendas, las que se hallan estratégicamente ubicadas en los principales centros de compras de Ciudad del Este.

El resumen del análisis y de la evaluación contable es que:

- Para dar cumplimiento a las Normas y Resoluciones de la Sub-Secretaría de Estado de Tributación y puntualmente a la Resolución No 1021/05, el examen conlleva el alcance requerido a tales propósitos, cubriendo los aspectos de planeamiento, evaluación del sistema de control interno, examen de los componentes (pruebas sustantivas y de cumplimiento).
- Las empresas poseen una contabilidad subcontratada, llevan libros diario, mayor, estado de resultados y balances actualizados. Las cuentas utilizadas son las que han sido emanadas del modelo determinado por el Ministerio de Hacienda.
- Se ha visto que el sistema informático no se halla integrado a la contabilidad, lo que dificulta el sistema de control interno, que se evidencia en la falta de auditoría interna. Aquí se inicia realmente el trabajo más delicado, el cual es el de ir evaluando la posibilidad de incorporar en su estructura organizacional la figura del "controller", buscando que el sistema de control interno funcione y permita el crecimiento sostenido y controlado de las operaciones de la empresa.
- Existen además de los datos que fluyen del sistema contable, otros informes relacionados con los ingresos, costos y gastos que las empresas utilizan para elaborar sus flujos de caja para el cobro de las cuentas y para el pago a los proveedores.

En cuanto al manejo de inventario, las empresas no utilizan un sistema de costo bajo el método FIFO, LIFO, sino que optan por costear sus mercaderías mediante el sistema de costeo por diferencia de inventario. Este aspecto también podría ser mejorado de conseguir la integración de sus módulos operativos a la contabilidad.

La principal fortaleza de estas empresas es la convicción de sus directores de creer en la formalización como el único medio de supervivencia a nivel empresarial con intenciones de trascender fronteras en un mundo globalizado que a diario incorpora leyes y normativas que hacen que cada vez sea más difícil operar al margen de las disposiciones legales. Como oportunidad nace la posibilidad de realizar alianzas estratégicas con los proveedores de mercaderías que se hallan en el exterior; considerando la vigencia en el país de nuevas oportunidades que ofrecen por ejemplo la ley de maquila, de zona franca, con las que se puede moldear estrategias de poder hacer alianzas, crear una ensambladora de partes electrónicas como las placas para computadoras.

Como principal debilidad desde el punto de vista operativo, se observa la falta de integración de su contabilidad a los diferentes módulos operativos. En tal sentido, el sistema informático debe ser ajustado y actualizado a los nuevos requerimientos y a las recomendaciones impartidas por esta consultoría de tal forma que ello le permita cumplir sin mayores inconvenientes todos los requerimientos por parte del Ministerio de Hacienda, quien a través de la Resolución 1021/05 dispone una serie de informes de carácter contable que se presente a la administración con cierta periodicidad.

Otra amenaza que se puede señalar, es que este negocio depende en demasía del Brasil por lo que ahí aparece un factor exógeno como dependencia. Por ello, este tipo de empresas deben estar permanentemente informadas de lo que ocurre en el Brasil por la alta dependencia de su único mercado, donde cualquier tipo de restricciones en la venta al otro lado del puente puede hasta significar el cierre del negocio. Independientemente de mantenerse siempre muy informado de lo que ocurre en el Brasil en materia de leyes, es importante avanzar rápidamente en el proceso de automatización e integración de la contabilidad a su sistema informático, para lo cual podría ser interesante que la empresa defina claramente las funciones y procedimientos operativos y administrativos que faciliten al área informática su automatización e integración.

4.6.2 La Situación Contable y Administrativa

Se han señalado las áreas en las que hay que incursionar para optimizar los recursos institucionales. Entre dichas áreas resaltaba la contabilidad y la necesidad de instalar una Unidad de Control Interno (Auditoría Interna). En ese sentido, aún manteniendo el sistema de subcontratación, se ha observado que las empresas vienen cumpliendo gradualmente las recomendaciones brindadas, al punto de que se ha fijado como objetivo principal la integración de sus módulos operativos con la contabilidad. Con este mecanismo, las empresas conseguirán registrar la venta al momento de la realización de la transacción, al mismo tiempo ya tendrán el costo de la misma, conociendo su margen de rentabilidad bruta, y también ya queda actualizado el stock por la desafectación de la partida vendida.

En cuanto a los bienes de cambio - así se denomina contablemente a las mercaderías importadas - se verificaron que las empresas tienen un procedimiento razonable. Luego de tener los bienes disponible en sus respectivos depósitos, proceden a la venta al por mayor y al detalle de las mercaderías, en un tiempo corto que a veces se traduce en solo algunos días, por lo que el proceso de importación es continuo. La empresa utiliza como fuente de financiación a los proveedores del exterior. En ese sentido conviene comentar que los respectivos pagos a los proveedores del exterior se realizan emitiendo un cheque por cada pago de factura solicitando la transferencia bancaria con el banco con el cual trabaja cada empresa.

Es acertado el procedimiento de pago adoptado por las mismas, dejando advertido que dicho procedimiento puede ser mejorado a partir de la implementación de un nuevo sistema informático recientemente incorporado. Este procedimiento permite hacer el seguimiento a las facturas pendientes de pago a los proveedores, por lo que el saldo total expuesto en el balance ha permitido identificar a las empresas que figuran en el inventario de Proveedores en el que se almacenan los principales datos de la operación tales como el número, fecha y el monto correspondiente a cada factura. Dicho listado permite el control adecuado de los saldos que la empresa mantiene con sus proveedores en el exterior.

Las empresas han puesto a disposición documentaciones que avalan su esfuerzo en el proceso de fortalecimiento y automatización de los procesos contables, llegando incluso a evaluar la subcontratación de la administración de los recursos humanos, considerando que existe una gran cantidad de personal que no posee la documentación adecuada para inscribirse en el registro de personal del Instituto de Previsión Social, por ser éstos de nacionalidad brasileña. Ese mecanismo les ha sido sugerido por ParaguayVende como una alternativa de registrar formalmente esas erogaciones y que consecuentemente puedan ser considerados como Gastos Deducibles del impuesto a la renta.

Ambas empresas han tomado la decisión de encarar el proceso de automatización de los diferentes procesos operativos y han solicitado el diseño de un Programa de Auditoría para la capacitación del personal que será asignado para tan importante función. Se ha logrado un apoyo más de cerca con la Gerencia Administrativa y a través de la misma con la contabilidad subcontratada. Se ha trabajado en la formación de un personal adecuadamente entrenado para automatizar en la brevedad el proceso manual de emisión de facturas y de registros contable. Se ha desarrollado un programa de Auditoría Interna que permite controlar los créditos otorgados por la empresa, y sobre todo que permita ejercer un control pormenorizado sobre el tratamiento de RMA (Registro de Mercaderías Averiadas).

Los importes expuestos en los estados contables en el rubro de IVA reflejan el registro de los documentos relacionados con la adquisición de bienes y servicios por parte de la empresa, que se hallan clasificados para su correcta utilización por parte de la misma en su declaración jurada mensual del Impuesto al Valor Agregado, de conformidad a las nuevas normativas de los formularios impositivos habilitados por la Subsecretaría de Estado de Tributación y específicamente para los contribuyentes dedicados a la comercialización de artículos de electrónica e informática.

En este capítulo se contabilizan todas las obligaciones de la entidad que surgen de las importaciones realizadas y que son financiadas por las empresas del exterior. Las cuentas componentes de este rubro registran los saldos contables conforme al inventario de los diferentes proveedores de mercaderías de informática. A continuación, se comenta brevemente el mecanismo de pago a proveedores utilizado por la empresa:

Del análisis realizado sobre este procedimiento se ha observado que las facturas de las empresas proveedoras del exterior son pagados mediante transferencias bancarias, así como establece la normativa para cancelaciones de facturas provenientes de compras del exterior.

Uno de los inconvenientes con los que tropiezan las empresas radica en que su contabilidad agrupa en rubros a todos los proveedores, situación que de alguna manera dificulta su control porque obliga a los encargados de los saldos con los proveedores a utilizar planillas auxiliares, cuando que si tuviera integrado su modulo de compras con la contabilidad, no solamente sería fácil el control sino que se evitaría la perdida de tiempo en la elaboración de planillas para informar a los directores sobre la evolución y comportamiento de las cuentas a pagar a los proveedores de mercaderías del exterior. Se recomienda la utilización de un registro auxiliar por cada uno de los ítems que componen esta cuenta contable dentro del sistema contable a ser implementado, ya sea la correspondiente a los fletes aéreos y a la compañía de Seguros internamente denominada.

Se ha verificado al azar un despacho de importación, el cual fue analizado a los efectos de evaluar y verificar si las documentaciones que componen los despachos se hallan conforme exigen las disposiciones legales vigentes para este tipo de actividades. Las facturas se hallan en planillas en Excel y no se hallan integradas a la contabilidad por lo que se pierde más tiempo y se exponen a errores. Se les ha recomendado utilizar el propio sistema informático para los controles de rigor para el pago de facturas por fletes, evitando de esa manera no solo un doble trabajo por el tiempo que se pierde en elaborar una planilla en Excel sino para evitar errores que innecesariamente hacen perder tiempo y eso resta eficacia a las actividades administrativas.

A fin de optimizar el registro de las ventas en la contabilidad, se recomienda elaborar un listado de actividades y de las documentaciones que debe entregarse mensualmente a la persona responsable de la contabilidad para su registro y para la elaboración de los formularios legales exigibles por la administración tributaria, con cierta antelación, de modo que exista suficiente tiempo para su revisión y control, así como para la correcta elaboración de los importes de impuestos a ser pagados y que las partidas contabilizadas coincidan con los formularios presentados al Ministerio de Hacienda.

De la evaluación del cálculo de los costos, se ha concluido que dicho costo se practica una vez por mes y el criterio adoptado por la contabilidad es el de diferencia de inventario. Utilizan ese mecanismo de costeo porque la contabilidad no tiene acceso a los módulos operativos relacionados al stock y ventas, que son utilizados en la empresa en forma diaria. Esa limitación hace imposible la utilización de criterios tradicionales de asignación de costos ya sea LIFO o FIFO, por lo que no tienen opción de aplicar el criterio también válido de determinar el costo por diferencia de inventario. Lo ideal sería que, dada la circunstancia de que las empresas se hallan implementando un sistema informático nuevo, dar participación al estudio contable de manera a que la persona responsable de la contabilidad conozca los módulos operativos a ser implementados e incluso pueda opinar y ayudar en el fortalecimiento del sistema que finalmente integre a la contabilidad los módulos operativos con que cuente.

Con la implementación de un Departamento de Control Interno, los controles tendrían una mejor cobertura con la asignación de una persona dedicada exclusivamente a la verificación y control de las operaciones que realiza la empresa. Existe en la empresa una persona que se hace responsable de hacer el seguimiento a importantes aspectos tales como las conciliaciones bancarias, la cobertura de seguros, los bienes de uso, el seguimiento de las cuentas por cobrar y las cuentas a pagar.

Sin embargo, el desarrollo de sus tareas de rutina no se halla respaldado por un manual de procedimientos que facilite su labor y que permita una adecuada segregación de sus funciones como complemento a los trabajos que luego se desarrolla en el estudio contable. Si bien existen controles informales en el manejo del Stock, no existe un manual de procedimientos que sirva de orientación para que el encargado pueda tener no solo un estricto y necesario control sobre el principal activo que posee la empresa sino que ello permitirá a la Dirección planificar mejor sus compras y así poder elaborar su política de ventas a crédito.

Se recomienda la implementación de un sistema de Control Interno que oficie de Auditor Interno, con el propósito de que las revisiones de los próximos meses contemplen además del control, un análisis de las cuentas de resultados especialmente las ganancias y pérdidas por actividades normales de la empresa, buscando optimizar los recursos internos con que cuenta la empresa. Se ha diseñado un modelo de Programa de Auditoría a fin de servir como una guía para la empresa en el proceso de evaluación y control de las actividades de la empresa a través de sus estados contables.

4.7 Conclusiones

De la labor realizada para el análisis y evaluación del sistema contable de las empresas y especialmente, en lo que respecta a la evaluación de la integridad de los registros contables sobre la base de las Normas y al Plan y Manual de Cuentas establecidos por la Sub-Secretaría de Estado de Tributación, se ha observado que, si bien la contabilidad de las empresas se tiene en forma subcontratada mediante los servicios de un estudio contable, cumple con los requerimientos establecidos por la SET.

Si bien la empresa no es una entidad financiera, igualmente debe conocer el alcance de la precitada Ley No 1015 “Que Previene y Reprime los Actos Ilícitos Destinado a la Legitimación de Dinero o Bienes” del 10 de enero de 1997 y de las disposiciones dictadas, en concordancia con esta Ley, por el Banco Central del Paraguay, por lo que se ha sugerido una breve capacitación a nivel directivo y del personal afectado al área de transferencias de dinero para pagos al exterior; a fin de que la empresa no se exponga innecesariamente a riesgos que pudieran poner en duda la reputación de la empresa.

La capacitación a la empresa se ha orientado hacia el cumplimiento de los principales requisitos para los contribuyentes que operan en el marco de la Resolución N° 1021/05 que regula la correcta importación, registro y venta de bienes mencionados en el Decreto N° 6.406:

- El artículo 1° establece la obligatoriedad del registro de importadores y distribuidores registrados. Se ha constatado que la empresa cuenta con el registro requerido por la resolución mencionada.
- El artículo 2° establece informes adicionales. Se ha constatado que la empresa ha presentado al Ministerio de Hacienda los informes adicionales contemplados en dicho artículo.
- El artículo 12° establece la liquidación y el pago del IVA. Se ha observado que la persona responsable de la contabilidad cumple en liquidar y pagar el IVA de acuerdo a lo establecido en el presente artículo. La deducción del crédito fiscal proveniente de la adquisición de bienes y servicios que se afecten indistintamente a ambos tipos de operaciones, se realiza en la misma proporción en que se encuentran los ingresos de las operaciones gravadas con respecto a los ingresos totales en el periodo correspondiente a los últimos seis (6) meses, incluyendo el que se liquida.
- El artículo 13° habla de los registros contables. En este apartado, cabe mencionar que la empresa cuenta con una contabilidad que reúne los requisitos exigidos por el mencionado artículo.
- El artículo 14° calcula el Impuesto a la Renta. Se ha constatado que la empresa procede a aplicar el 0,6% en el recinto aduanero en concepto de Anticipo de Impuesto a la Renta. Dicho porcentaje es aplicado sobre el monto resultante del valor aduanero imponible al que se adicionarán los tributos aduaneros que inciden sobre las operaciones de importación y el Impuesto Selectivo al Consumo, cuando corresponda.

5. Ciudad del Este frente al Cambio

5.1 Introducción

El actual ambiente de negocios para BIT en Ciudad del Este ofrece un espacio ampliado de posibilidades. A pesar de que no existe ninguna evidencia de cambio de la estrategia interna brasileña de “combatir-copar mercado-combatir”, el proceso de formalización parece haberles tomado por sorpresa a las autoridades de ese país y hoy están más dispuestas a también regularizar su parte. Anteriormente, el consumidor brasileño compraba directamente de los “sacoleiros” pero hoy se impuso otro eslabón en la cadena, que son los “cloneiros”, que en conjunto representan un sector con miles de empleos y que hoy están operando informalmente. Es evidente que si Paraguay pudo regularizar su parte, Brasil también puede hacer lo suyo.

A pesar de esta coyuntura favorable en lo que respecta el escenario legal de Brasil para el comercio fronterizo, existe un formidable desafío para Paraguay de desarrollar este sector y prepararlo para el siguiente paso. Este cambio consiste principalmente de incrementar el valor agregado de los BIT y ampliar el acceso a otros mercados. En lo que respecta al comercio de importación y reexportación de BIT desde Ciudad del Este, si no se hace nada, o no se aprovechan las posibilidades abiertas por el nuevo ambiente de negocios, el escenario más probable es que, en alrededor de dos o tres años, el “péndulo” del sistema estadístico brasileño los afecte de lleno.

Por lo tanto, alcanzada la etapa de formalización de los BIT – proceso al cual se integraron, por sus características, productos electrónicos y de algunos otros sectores – debería iniciarse de inmediato una primera etapa de montaje y, en forma simultánea o posterior, otra de industrialización de componentes de bienes informáticos. El proceso de producción o de añadir valor agregado paraguayo a piezas que apuntan a la modalidad bussines-to-bussines para el mercado informático brasileño, tiene la ventaja de satisfacer las “normas Mercosur” que se encuentran ya en vigencia, toda vez que se utilice tecnología intermedia que incorpore el mayor número de operarios al proceso de ensamblaje/industrialización.

De acuerdo a conversaciones mantenidas con empresarios de bienes informáticos de la CCTI, existen al menos tres tipos de industrias necesarias para impulsar un proceso de instalación de industrias livianas, que apunten a la producción de componentes de BIT y electrónicos en Ciudad del Este: (1). metalúrgica, necesario para la producción de piezas de precisión; (2). de inyección plástica, para la fabricación de paneles frontales y gabinetes; y (3). de circuitos impresos y placas electrónicas. De los tres tipos de industrias señalados, dos ya se encuentran instalados y en funcionamiento en Ciudad del Este y alrededores: la metalúrgica, que surgió a partir de la necesidad de abastecer de piezas de recambio a la industria tabacalera compuesta de una treintena de empresas, que cuentan con tecnología obsoleta y por lo tanto se abastecen de la producción de piezas in situ; la de inyectoras plásticas, que se instaló recientemente en la zona de Hernandarias.

En lo que respecta al tercer tipo de industria, un año atrás un grupo de 14 empresas brasileñas de San Pablo visitó Ciudad del Este demostrando interés en instalar empresas de esas características en la ciudad. Las condiciones de la época no eran las mejores para inversiones en el área, dada las características de informalidad a la sazón vigentes. Las cosas han cambiado ahora y se estima que, dentro de un plan coherente, a ser desarrollado por el sector privado y público, las conversaciones se podrían retomar.

El insipiente “cluster” de bienes informáticos y electrónicos cuenta además con una industria de vinillo e imitaciones en cuero que, entre otras cosas, produce fundas, porta notebook, cobertores, etc., en su planta en Minga Guazú. Por lo tanto, cuando se señala la necesidad de potenciar el desarrollo de una industria ligera para la producción de bienes electrónicos e informáticos en la zona de Ciudad del Este, no se habla de iniciar algo de cero. Algún camino se recorrió, a pesar de un ambiente de negocios no muy propicio, demostrando que potenciar un proceso de industrialización no es una mera quimera.

El ordenamiento legal hoy día vigente en el Paraguay dispone de algunas alternativas, como las zonas francas y la maquila, por las cuales se podría canalizar el proceso de montaje/industrialización de BIT y de electrónicos, así como de otros sectores susceptibles de utilizar las herramientas jurídicas existentes. Estos instrumentos, sin embargo requieren de una reglamentación acorde la realidad y no fueron diseñados para capturar las inversiones provenientes de la actividad de reexportaciones. En efecto, hace falta un espacio ampliado donde todas las empresas del sector de reexportaciones, las maquiladoras, las zonas francas, los parques industriales y el aeropuerto puedan entrar en un régimen tributario único e integrado.

Hoy existen algunos compartimientos estancos. Las empresas comerciales trabajan afanosamente a cubrir la demanda de los “sacolerios”; las empresas maquiladoras buscan abrirse paso, cada uno por su lado; algunas zonas francas – en realidad empresas francas – operan en la soledad de su pequeño recinto amurallado; los parques están listos hace más de un década invitando a empresarios a establecerse allí. No exista un programa, una propuesta o una estrategia económica en la cual se unen estos compartimientos para conquistar un lugar definitivo en el mundo de los BIT. La estructura industrial imperante en los países asiáticos dedicados a producir BIT es que existen cientos de componentes, producidos por medianas empresas, que conforman una larga cadena comercial y en algunos casos, un “cluster”, y unas cuantas empresas grandes que lideran el mercado de productos finales. Es como una red de PC que hace posible el desarrollo de la información; pero si se quiere lograr lo mismo con la PC de escritorio, no se llegaría al resultado deseado.

Igual situación de desarticulación ocurre en el sistema legal de negocios del Este. El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Industria y Comercio deberían coordinar mejor sus esfuerzos por reformar el clima de negocios en el Este. Probablemente lo que ya visualizaron los técnicos y empresarios hace 35 años, cuando establecieron que la zona franca debía estar "...asentada a no menos de cien metros ni a más de quinientos metros de distancia de la ribera del río Paraná y de la ruta N° 7, con un área de (10) diez hectáreas"⁵⁶, entendieron que era necesario una estrategia integradora. Ciudad del Este se ha embarcado decididamente a cambiar, aunque sea gradualmente, sus sistemas de trabajo y comercialización, empezando con la formalización de la economía que empieza por la reestructuración de las leyes que rigen las importaciones y los regímenes señalados. En un mercado altamente dependiente del Brasil, Ciudad del Este necesita todavía cambiar más, necesita estabilizar la zona comercial, brindar mayores garantías a los extranjeros que vienen a comprar:

Los pasos dados por el sector de BIT y electrónicos van en la dirección correcta y apuntalan las relaciones de correspondencia entre el Paraguay y el Brasil. Ello quiere decir, que se debe inexorablemente dirigir las reformas hacia el aumento de la formalización, convertir a Ciudad del Este en una zona comercial e industrial atractiva para la inversión extranjera y facilitar su inserción en el proceso de globalización en términos más sólidos y sustentables.

En estas circunstancias, existe el convencimiento entre los distintos actores involucrados que el nuevo ambiente de negocios es propicio para potenciar el proceso de ensamblado, montaje y producción en Ciudad del Este, de ciertos componentes del kit básico de BIT y electrónicos, incorporando el Certificado de Origen Mercosur a los mismos y posibilitando su comercialización en todos los mercados de la región.

El propósito la creación del Centro de Reversión de Emprendimientos Económicos Regionales (CREER) es crear transversalidad entre los actores económicos de la región (ver sección 5.10). Por ello, este capítulo hace una evaluación del potencial industrial de Este, con preponderancia en cadenas comerciales orientadas a la informática y a la electrónica. Aun existen tratativas por establecer con mayor precisión los estatutos de CREER, pero el lanzamiento del centro incluye a todos los actores de Ciudad del Este.

5.2 El Régimen de Zonas Francas

Al formalizarse y transparentarse la actividad de BIT la figura más versátil y de menor costo impositivo que se dispone para emprender procesos de montaje e industrialización es el Régimen de Zonas Francas (ZF). La instalación de una ZF corresponde a una política económica de desarrollo zonal. Su habilitación y explotación se debe implementar sobre la base de diversas ventajas, tanto para el concesionario como para el usuario, desde el punto de vista financiero, fiscal y operativo, con el fin de motivar la inversión privada y atraer a empresas extranjeras dedicadas a radicar industrias, comercio y servicios en la zona.

Se entiende entonces por ZF un espacio delimitado del territorio nacional donde el Poder Ejecutivo autoriza el ingreso y egreso de bienes y servicios provenientes del exterior; no gravados con el pago de tributos, salvo los que expresamente se establecen en la Ley N° 523/95 "Que Autoriza y Establece el Régimen de Zonas Francas". Desde el punto de vista impositivo la Ley de Zonas Francas ofrece ventajas reales, tal como se aprecia en el Artículo 14°:

“Los usuarios que realicen actividades comerciales, industriales o de servicios y que se dediquen exclusivamente a la exportación a terceros partes, tributarán un impuesto único denominado “Impuesto de Zona Franca”, cuya tasa será del 0.5% (medio por ciento) siendo su base imponible el valor total de sus ingresos brutos provenientes de las ventas a terceros partes. Este impuesto será liquidado y pagado en oportunidad de la formalización de cada despacho de exportación”.

En otras palabras, el impuesto del ½ % será liquidado a la salida de las ZF, cuando se vuelven a exportar. La Ley N° 523/95, en su Art. 3 expresa cuanto sigue:

“En las Zonas Francas se podrán desarrollar, separada o conjuntamente, las siguientes actividades:

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

Los servicios no especificados en esta ley que sean destinados al mercado internacional podrán ser autorizados por el Poder Ejecutivo, a pedido del Consejo Nacional de Zonas Francas, en cuyo caso gozarán del tratamiento tributario previsto en la misma para las Zonas Francas.”

Como se deduce entonces, el Régimen de Zonas Francas también podría ser una opción válida para el proceso de formalización del comercio en Ciudad del Este, ya que debe haber un control muy estricto dentro del recinto sobre las mercaderías ingresadas bajo ese sistema, por lo que se supone que al abandonar la zona, las mercaderías bajo el Régimen de Formal de Reexportación, se podrá aplicar con mayor facilidad las imposiciones aduaneras.

El aspecto clave que lleva a considerar las ZF como la mejor opción para proveer el nuevo marco legal de las actividades productivas es que la misma permite todas las actividades, desde el simple comercio, sin que exista un servicio de logística de por medio, pasando por una manufactura liviana, como el ensamblaje, hasta los servicios finales, por ejemplo de “call center” de post venta. Es decir, los empresarios de la reexportación pueden comenzar a buscar alternativas a gusto de cada uno, correspondiendo con su estrategia de negocios. Unos dirán, “voy a seguir haciendo lo mismo que antes: saco la mercadería del avión y la llevo a la ZF, desde donde voy proveyendo a mis depósitos del centro, con la ventaja de que pago impuestos al vender y no al llegar mi pedido al Aeropuerto Guaraní”. Otros en cambio argumentarán: “sólo me gusta el comercio, pero ahora voy a hacer todo el packaging en la ZF porque es mucho más barato hacer esto aquí que en Estado Unidos o Asia”. No faltarán quienes argumentarán, “voy a hacer ensamblaje de mis kits aquí en la ZF porque me permite hacer un “just-in-time” y así puedo bajar mis costos”. Finalmente, no faltarán aquellos que piensen en grande: “Viaje a Estados Unidos y le propuse a mi proveedor hacer una gran inversión en una nueva fábrica de impresoras en la ZF de Este del Paraguay”. Todas estas propuestas, serían bienvenidas por las ZF.

Lamentablemente, existe un largo trecho del dicho al hecho. En primer lugar, el Régimen de Zonas Francas no está siendo estimulado por parte de las aduanas de la región como una opción de entrada al país, es decir, se dificulta al empresario llevar a cabo la alternativa de hacer uso de esta opción. A pesar de que la Aduana ya está instalada dentro del recinto de las ZF, existen trabas y poca agilidad en comparación al procedimiento aduanero usual de, por ejemplo el Aeropuerto Guaraní. Esto ocurre por motivos que se desconoce, aunque se presume que podrían existir las mismas resistencias por parte de la Aduana que también se constataron cuando se derogó el Régimen de Turismo y se optó por aplicar el nuevo régimen del Decreto N° 6.406/05. Faltaría una norma precisa que especifique exactamente los procedimientos a seguir entre la ZF y las Aduanas, similar a lo que hace la Resolución 1021 para el caso del comercio fronterizo.

Otro motivo por el cual la DNA del Aeropuerto Guaraní no facilita el uso de las ZF del Este puede ser la siguiente. En el caso de pasar por el Aeropuerto Guaraní, los importadores de BIT según decreto del Poder Ejecutivo pagan una tasa de DINAC del 0,6% (anteriormente era el 1%). En la ZF, liberada de la tasa DINAC, los empresarios encuentran un mecanismo legal para disminuir su carga impositiva. Se estaría utilizando un mecanismo legal para evitar el pago de la tasa de DINAC. La tasa DINAC representa un costo excesivo dentro de los demás costos y gastos de importación, produciendo uno de las mayores distorsiones de competitividad. La tasa también es una de las mayores causas que atrasan el desarrollo del Aeropuerto Guaraní como centro de cargas. Otros importadores que usan el Aeropuerto de Foz o que traen en contenedores desde la costa brasileña, no pagan la tasa DINAC y tiene más margen en detrimento de aquel que paga dicha tasa.

Existe otro problema importante. La disposición de ZF establece que las mercaderías que ingresan al recinto, están obligados a emitir la factura correspondiente una vez que salgan. De manera que, si el importador piensa en utilizar la zona franca como su depósito, finalmente se va encontrar con el inconveniente de que, primero deberá facturar al sacar las mercaderías, y finalmente cuando realmente se realice la venta a los “sacoleiros” volverá a facturar. Se puede notar que en dicho circuito la misma empresa factura dos veces por la misma mercadería, por lo que se recomienda a las empresas que tengan la idea de utilizar la Zona Franca transitoriamente, realizar la pertinente consulta a la administración de la zona franca para subsanar dicho inconveniente, para evitar todo tipo de falta administrativa. En el caso de las actividades de reexportación, difícilmente se podría estar sacando del recinto de la Zona Franca mercaderías correspondientes a cada venta individual o facturación al “sacoleiro”. En este caso, las ventas se realizan desde una “loja” del centro y se entrega desde un depósito cercano al área del Punte de la Amistad.

Este problema de la facturación al salir de las ZF conlleva a pensar que sería necesario ubicar las mismas en el micro-centro de la ciudad, donde se hacen los negocios comerciales. Entonces, ya no habría doble facturación, pues el cliente iría a comprar en la misma ZF. Por ejemplo, se podría transformar todo el LAILAI, o el VENDOME, y porque no el MONALISA, cada uno en una zona franca. Esta solución ya ha sido promovida y se conoce como la alternativa del “duty free”, es decir, convirtiendo todo el micro-centro en una gran ZF, se terminan muchos de los actuales problemas.

Por lo precedentemente analizado, el régimen de ZF requiere de una nueva reglamentación para que sea útil a las actividades de reexportación de Ciudad del Este. Esta nueva reglamentación debería diferenciar entre dos flujos de ventas: (i) el destinado directamente a los centros comerciales brasileños al satisfacer la normas de origen del Mercosur en el proceso de montaje/producción; y (ii) el destinado al sector comercial de la ciudad, en concreto a los “sacolerios”; en este caso habría que estudiar la posibilidad de que el desaduanamiento se efectúe de acuerdo a parámetros acorde a los decretos reglamentarios hoy día vigentes para los BIT y del sector electrónico, especialmente a fin de evitar una doble facturación.

Otro inconveniente del cual adolece el Régimen de Zonas Francas, sobre todo para un proceso de montaje/industrialización es que la reglamentación de la Ley N° 523/95 asumía que los componentes de bienes informáticos y/o electrónicos no podían tener el mismo estatus que la “materia prima” o los “productos semielaborados” para la industria, por lo que la introducción de estas piezas al recinto aduanero determinaba automáticamente la pérdida de origen de los mismo. La reglamentación vigente es un escollo para emprender procesos industriales livianos⁵⁷. En este sentido, existe una necesidad de revisar el concepto de industria que el gobierno maneja. Actualmente, es difícil obtener una licencia de empresa industrial del Ministerio de Industria cuando sólo se pretende ensamblar.

En conclusión, el Régimen de Zonas Francas es un instrumento muy útil para dar el siguiente paso a realizar, en una primera etapa, el montaje y, posteriormente, otra de industrialización de componentes de bienes informáticos. Pero así como está siendo aplicada, la Ley N° 523/95 no representa un estímulo, tanto para el actual comercio como las futuras actividades industriales de Ciudad del Este. Muestra de ello es que las dos ZF instaladas en Ciudad del Este no funcionan para los objetivos de desarrollo zonal, sino apenas representan una opción de disminuir los costos de importación. Por ello, es indispensable iniciar un debate sobre las reformas en la reglamentación de las ZF.

5.3 El Régimen de la Maquila

Durante décadas el pensamiento reinante en los círculos de profesionales, analistas y técnicos del gobierno - exceptuando a los de Hacienda, claro esta - fue que debemos reconvertir Ciudad del Este. Actualmente, existe un consenso de que debemos formalizar Ciudad del Este. En este sentido, se reconoce que Paraguay no puede echar por tierra las sólidas empresas comerciales de Ciudad del Este, sino complementar dicha actividad con procesos de mayor valor agregado. De hecho, un análisis basado en entrevistas demuestra que todos los empresarios de Ciudad del Este ya tienen realizadas grandes inversiones en la agroindustria, los servicios como consultoría, logística y transporte, etc. También, se conocen importantes casos de empresario que transfirieron toda su fortuna al Brasil, retirándose de Ciudad del Este, pero que hoy vuelven a la zona del Este. En resumen, existe mucha movilidad empresarial en la zona.

57 El Decreto N° 7068/06 corrige parcialmente este problema a través de una medida de “... que las mercancías importadas al territorio aduanero procedentes de las Zonas Francas habilitadas en el país, que acrediten origen Mercosur al momento de su ingreso, podrán acogerse a los beneficios arancelarios establecidos en la unión aduanera”. Es decir, las empresas BIT interesadas en ensamblar kit en alguna ZF deberían comprar todos los componente del Mercosur lo cual es irreal desde el punto de vista de la oferta de componentes, que proviene fundamentalmente del mercado asiático.

En este orden de cosas, la Ley N° 1064/97 “De la Industria Maquiladora de Exportación”, en su Artículo 1°:

“...promover el establecimiento y regular las operaciones de empresas industriales maquiladoras que se dediquen total o parcialmente a realizar procesos industriales o de servicios incorporando mano de obra y otros recursos nacionales, destinados a la transformación, elaboración, reparación o ensamblaje de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente a dicho efecto para su reexportación posterior; en ejecución de un contrato suscrito con una empresa domiciliada en el extranjero”.

Bajo el régimen de admisión temporaria la empresa Maquiladora pueden importar:

1. Materias primas e insumos necesarios para la producción y su exportación.
2. Maquinarias, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipos de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y los requeridos por el control de calidad, para capacitación de su personal, así como equipo para el desarrollo administrativo de la empresa.
3. Herramientas, equipos y accesorios de seguridad industrial y productos necesarios para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipos de telecomunicación y cómputo, para uso exclusivo de la industria maquiladora.
4. Cajas de trailers y contenedores.

Tratándose de materias primas e insumo, una vez importados, su permanencia en el país no deberá exceder de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que se importen”.

En lo que respecta al régimen tributario de la Maquila las ventajas son indiscutibles, ya que el sistema impositivo, de acuerdo al Artículo 36° numeral 4) de la Ley N° 2421/04, que modifica parcialmente el Artículo 29° de la Ley de la Maquila⁵⁸, prevé:

“un tributo único del 1% (uno por ciento) sobre el valor agregado en el territorio nacional o sobre el valor de la factura emitida por orden y cuenta de la matriz, el que resultare mayor”.

En síntesis, el Régimen de Maquila constituye una opción válida para BIT y de electrónicos (una vez formalizada su situación) sobre todo para inversiones de capital que apunten a la industrialización local para beneficiarse de las normas de origen del Mercosur y de un sistema tributario mucho más amigable que cualquiera de los países de la región.

Un aspecto importante es que el actual Régimen de la Maquila no fue diseñado para el caso de un grupo de industrias que se proveen mutuamente de insumos y en conjunto forman una cadena comercial, donde las empresas que conforman los eslabones proveen gran parte de sus producción en forma interna y apenas la empresa del último eslabón es la que exporta a su matriz en el exterior. El Consejo Nacional de Industrias Maquiladoras de Industria y Comercio (CNIME) está buscando remediar este diseño desventajoso mediante un sistema de exportación virtual.

Otro aspecto es que al atender la demanda generada a través de “sacoleiros”, quienes están vendiendo a empresas en Brasil dentro de la modalidad bussines-to-bussines, el Régimen de Maquila tampoco cuenta con un instrumento apropiado. En el caso de ensamblar BIT por los “sacoleiros” se dan ciertas condiciones para una maquila; existe el productor en Paraguay, quien usa insumos del exterior y vende al exterior; pero a través de facturas especiales como es en el caso de los BIT. Dichas facturas son especiales pues solo los “sacoleiros” pueden acceder a este sistema de liquidación. Brasil está desarrollando un sistema de importación por pacotilla, pero esto aun está en la mesa de discusiones. Además, el mismo CNIME aun no cuenta con un marco legal para reglamentar estas actividades como parte del Régimen de Maquila. Al estudiar las vías de adaptar la reglamentación de la maquila para empresas que operan en el sector de comercio con los “sacoleiros”, se podría eventualmente formar talleres de discusión con aquellas empresas de Ciudad del Este que ya tiene experiencias en ambos regímenes⁵⁹.

En conclusión, el actual Régimen de Maquila es un instrumento muy apropiado para seguir con el desarrollo de Ciudad del Este, una vez concluida la formalización. Similar al Régimen de Zonas Francas, el actual marco legal de la maquila apenas representa una opción de iniciar un negocio completamente nuevo y no es apropiado para servir de plataforma de desarrollo gradual, desde las actuales actividades de reexportación. Por ello, si creemos que este marco es el más apropiado para el futuro de Ciudad del Este, es indispensable iniciar un debate de reformar la reglamentación de la maquila paraguaya.

5.4 El Régimen de Zonas Económicas Estratégicas

El Régimen de Zonas Francas y el Régimen de Maquila son atractivas para los empresarios, sólo que apuntan a una estrategia económica nueva, que no se articula bien con la historia y principal actividad comercial de Ciudad del Este. Existe una falta de articular dichos regímenes entre si y con el resto de las empresas. Una forma de avanzar en las reformas – cuyo análisis histórico se realiza en el capítulo tres de este documento – es mediante el establecimiento de un régimen de ZF más amplio, conocido bajo la figura de la Zona Económica Especial (ZEE).

Se han analizado opciones de reformular las reglamentaciones del Régimen de Zonas Francas y el Régimen de Maquila, dado que ambos regímenes actualmente no son muy usados. Esto requiere un debate con las personas responsables de reformar la actual reglamentación. Una dificultad es que una mera reglamentación no es una base sólida para atraer nuevos capitales. Hace falta una nueva ley para que sea creíble.

59 El Grupo Vival, PC Tronic, Maruri, Pycazumi Industrial, Edigraf y HNR Industrial conocen ampliamente la problemática y potencialidad de integrar el pequeño comercio y la maquila (ver sección 4.7).

Un aspecto crucial del nuevo régimen es que no debe enfocar el mercado brasileño como la única tabla salvadora del Este. Brasil es un gran mercado y gracias al mismo surgió la nueva economía de reexportación en el Paraguay, pero hoy este gigante está cada vez más difícil de acceder porque hace lo mismo que Ciudad del Este y es cada vez más competitivo. Es muy probable que las actuales negociaciones con Brasil respecto a la instalación de régimen de pacotilla para pequeños importadores logren salvar el actual negocio de comercio fronterizo por unos años más. Pero hace falta más que eso. Es dudoso que Brasil abra una oportunidad a la economía del Este para crecer y ampliar las actividades paraguayas de reexportación hacia niveles de mayor valor agregado.

Otro elemento clave del nuevo régimen es la necesidad de contar con una plataforma de logística para las industrias procesadoras de BIT, electrónicos y otros. Esta plataforma debe conectarse al mundo y no es suficiente un puente con Brasil, por lo cual el Aeropuerto Guaraní es la infraestructura ideal para esta actividad. Esta plataforma debe ser ágil en el desaduanamiento y los embarques y desembarques deben conectarse a un sistema multimodal de transporte. Es también necesario conformar un sistema legal bien articulado a las actuales empresas industriales localizadas en un amplio radio de la zona del Este. La articulación puede ser a través del Régimen de Zonas Francas y/o de Maquila, o bien mediante otro régimen nuevo. El darle una importancia singular al Aeropuerto Guaraní en la economía del Este sería el seguimiento lógico de la política “Cielos Abiertos” recientemente adoptada por el gobierno paraguayo.

El estudio de instalar un centro de cargas en el Aeropuerto Guaraní ya fue realizado en 1996 pero hasta hoy no ha atraído mucho interés por parte del sector privado y público, quizás porque las condiciones para reactivar el aeropuerto estaban lejos de realizarse⁶⁰. Hoy las condiciones de Paraguay de regularizar su comercio de BIT y aumentar su participación en este mercado son mucho más realistas.

El objetivo una Zona Económica Estratégica (ZEE) es fomentar el comercio exterior; aumentar la competitividad del país, revertiendo la situación desfavorable que impera actualmente en la frontera y dando seguridad jurídica a la inversión nacional y extranjera. El impulso de la exportación de bienes y servicios contribuye así a la creación de nuevos empleos con el incremento en la utilización de mano de obra nacional, fomentando así un desarrollo sustentable.

En el mundo hay más de 2.500 ZEE que operan con éxito. Desde los años setenta se ha presentado un crecimiento continuo de las ZEE, las cuales se han establecido en su mayoría en los países en vías de desarrollo, aunque también existen en países desarrollados, entre ellos los del sureste asiático: Taiwán, Hong Kong, Singapur y Corea del Sur y, por supuesto, China.

En China las zonas procesadoras de exportación (Export Processing Zones), han incrementado los saldos positivos de su balanza de pagos, además de promover la inversión extranjera muy cuantiosa, que de 1993 a 1997 pasó de 27,5 mil millones de dólares a 45,2 millones de dólares, habiendo recibido hasta 1999 más de 200 mil millones de dólares, estas zonas se han convertido en verdaderos polos de desarrollo con todas las características de una ciudad con áreas comerciales, residenciales y recreativas, con infraestructura de transporte, educación, salud y prestación de servicios.

En Europa, el caso de Shanon Irlanda, ha significado para el país una fuerte captación de la inversión extranjera de industrias de alta tecnología con empresas como DELL, IBM, Hewlett Packard y una fuerte captación de empleos calificados, constituyéndose en un importante polo de desarrollo económico que reporta grandes beneficios al país.

En América, son notables los casos de los Estados Unidos, Manaus, Brasil, de República Dominicana, cuya actividad económica depende en un porcentaje importante de sus ZEE y muy especialmente la de Iquique, Chile, en donde, por las condiciones naturales se dan todas las actividades de los centros de población en condiciones de zona franca como la que proponemos para el Este.

Asimismo, la Organización Mundial de Comercio, ha propuesto que para el año 2015, dejen de existir restricciones arancelarias entre los países miembros de dicha organización, por lo que la ZEE viene a ser un perfecto preámbulo de preparación para preparación del país en esta materia.

Existen razones económicas y geográficas para establecer una ZEE en el Este del país: las óptimas posibilidades de desarrollar un polo de industria electrónica e informática, así como la ubicación equidistante de las principales capitales del Cono Sur (ver cuadro 8).

Una ZEE es un territorio geográfico delimitado – la superficie aunque comprenda una ciudad o un área conurbana, nunca debería ser inferior a 1.000 hectáreas – en el cual no se causan impuestos al comercio exterior; con propósito de que en ellas se establezcan preferentemente industrias, comercios y servicios que incentiven la actividad económica regional, produciendo artículos y proporcionando servicios para compradores los países del Cono Sur. Las ZEE permiten elevar el nivel de vida de los habitantes de estas zonas, al permitirles comprar dentro de las mismas, las mercancías que requieren para su uso o consumo a precios internacionales libres de impuestos y sin limitaciones en cuanto a número de productos, cantidad de cada uno de ellos o calidad de los mismos.

Cuadro 8 La Ubicación Privilegiada del CDE



En una ZEE normalmente se desarrollan actividades relacionadas con todos los sectores de la economía, particularmente:

- La comercialización, depósito, almacenamiento, refinación, purificación, mezcla, ensamble, transformación y demás actividades relacionadas con las mercancías, materias primas, partes o componentes nacionales o extranjeras;
- La instalación y funcionamiento de los establecimientos que se requieran para el adecuado desenvolvimiento de tales actividades;
- La prestación de servicios financieros, legales, de informática, de reparación y mantenimiento y demás que se requieran para el mejor funcionamiento de las actividades instaladas y la venta de dichos servicios a terceros países;
- Otras que resulten beneficiosas para la economía paraguaya o para la integración económica y social de las regiones de Paraguay, según lo determine la ZEE.
- La actividad urbana propia de los centros de población.

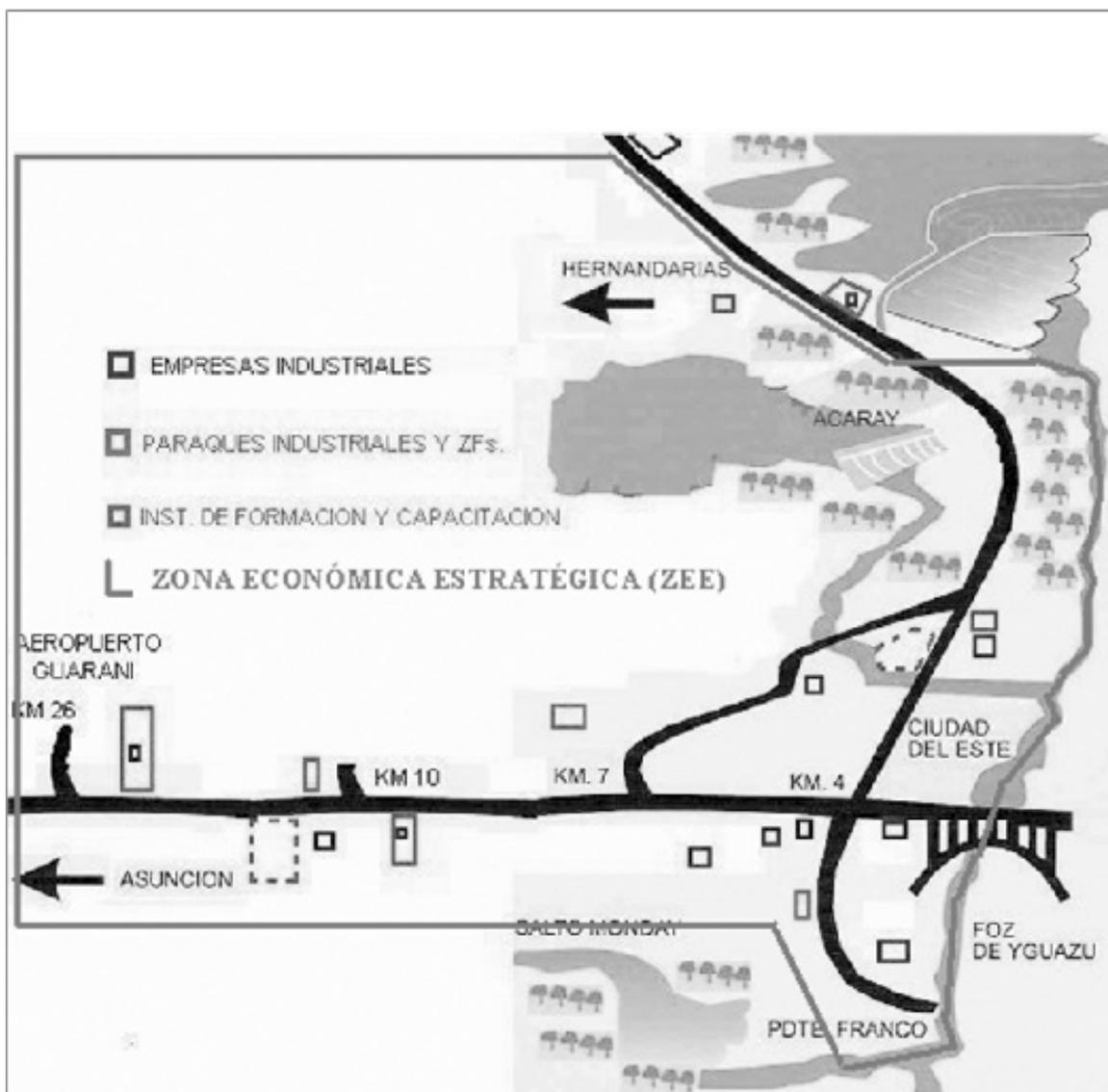
Uno de los factores más significativos que una ZEE proporciona para lograr la competitividad es la simplificación administrativa. En las mencionadas zonas la tramitación del comercio exterior lo hace normalmente el operador de la misma, quien, de acuerdo con el reglamento y la normatividad interna, distribuye las mercancías entre los usuarios, (en lugar de repetir este trámite por cada una de las empresas existentes en la zona que podrían ser miles, como actualmente ocurre). Esto es, el régimen de ZEE permite notables ahorros en costos y tiempos, al entrar para su procesamiento o uso prácticamente sólo contenedores y salir, para exportación, también contenedores. En caso de mercancías que se destinen al territorio nacional, se emplean los trámites normales para la importación con el pago del impuesto correspondiente. Con este esquema, por ningún motivo se afectaría al fisco, toda vez que las actividades pagarán los correspondientes impuestos de importación si se reexpiden al territorio aduanero como si provinieran del exterior.

En el Este del país es preciso considerar que la ZEE podría generar un nuevo espacio, un nuevo polo de desarrollo económico que actualmente no existe, sino como partes desarticuladas, en donde se pretende generar una actividad que, de no darse las condiciones que propicia la ZEE, no se darían (ver cuadro 9). Por lo tanto, uno de los objetivos de esta zona es favorecer la inversión en la misma, tanto de nacionales como de extranjeras, para hacer comercio desde Paraguay con el mundo entero. Sin embargo, para que esto se dé es preciso contar con la seguridad jurídica que otorgaría la ley que se pretende.

El órgano que rige una ZEE comúnmente es una Comisión de Zonas Económicas Estratégicas, que debería ser un órgano administrativo desconcentrado del Ministerio de Hacienda, con autonomía técnica y operativa, el cual tiene atribuciones que en la Ley de ZEE se le confieren, con el propósito de regular y promover el desarrollo eficiente de la zona (comparable al CNIME en el caso de la maquila). Si bien esta comisión es del sector público, puede contar con representantes del sector privado y, además tiene un Consejo Técnico, como órgano de opinión, consulta y concertación.

Cuadro 9

Zona Económica Estratégica en el Este



El operador de la ZEE puede ser un organismo de carácter público o privado autorizado por la Comisión para llevar a cabo la explotación de una ZEE. En la solicitud de establecimiento de una ZEE que hagan la Gobernaciones, los Municipios, o que proponga la Comisión, según sea el caso, debe ser acompañada del plan de trabajo del operador. La duración de la autorización a un operador suele ser no inferior a 30 años, y puede ser prorrogable a otro periodo de tiempo igual. En el caso de una ZEE en el Este, el operador sería no solo el responsable de explotar el aeropuerto Guaraní, sino, en general, sería el responsable de proporcionar y mantener:

- Embarcaderos, almacenes e instalaciones y equipos para carga y descarga adecuados, cuando la ZEE se encuentre adyacente al agua o, en el caso de una ZEE del Interior, instalaciones de carga, descarga y almacenamiento adecuados al transporte aéreo o vial;
- Conexiones adecuadas de transporte con el territorio circundante y con todas las partes del territorio nacional, permitiendo una vigilancia e inspección eficiente para la protección de los intereses fiscales;
- Instalaciones adecuadas para combustibles y para transformación de energía eléctrica;
- Depósitos adecuados de residuos tóxicos o peligrosos;
- Redes y cañerías adecuadas de agua y drenaje y sistemas de tratamiento de residuos sólidos y líquidos;
- Instalaciones adecuadas para los funcionarios públicos, que lleven a cabo sus labores oficiales dentro de la Zona;
- Instalaciones adecuadas para separar la Zona del territorio aduanero para la protección de los intereses fiscales. Sin perjuicio de los puestos aduaneros que para tales efectos instale la autoridad correspondiente;
- Medidas e instalaciones adecuadas para el ingreso y la salida de personas, de transportes, de embarcaciones, y de la mercancía de la zona hacia el exterior o interior del país o hacia otras zonas; y,
- Otras instalaciones que de manera razonable puedan ser requeridas de acuerdo con las características de la Zona por la Comisión.
- Zonas verdes de ornato y esparcimiento, incluyendo áreas municipales.

Lo más importante es que una ZEE no es considerada territorio aduanero y por ello:

- Las leyes en vigor relacionadas con la importación y exportación de mercancías no son aplicables a las mercancías introducidas a la misma desde otros países, o desde dentro del territorio nacional o enviadas hacia ellas.
- La mercancía introducida a una ZEE debe estar exenta de impuestos al comercio exterior; derechos, y otras contribuciones, restricciones y regulaciones no arancelarias, mientras permanezca en la ZEE, en el entendido de que la mercancía sea parte del comercio o negocio de un usuario.

- La mercancía que se extraigan de la ZEE y se destinen a la exportación para el extranjero, deberá estar libre de impuestos, derechos y restricciones y regulaciones no arancelarias, excepto en el caso de artículos cuya exportación esté restringida o prohibida.
- La mercancía proveniente de cualquier punto del territorio nacional distinto a una aduana, al entrar en la ZEE es considerada como exportada, excepto para los efectos de su reingreso al territorio aduanero.

Sin perjuicio de lo dispuesto por los acuerdos con el Mercosur y otros acuerdos, la Comisión debe emitir reglas de carácter general para reglamentar el tráfico de mercancías entre la ZEE y el territorio aduanero del país:

- Con respecto a la mercancía procedente del extranjero introducida en la ZEE con el fin de someterla a algún proceso de transformación, elaboración, reparación o alteración dentro de la misma, que implique utilización de componentes de origen diverso, y que vaya a ser importada definitivamente al territorio aduanero, los usuarios suelen recibir opciones de pagar el arancel que más les favorezca al momento de la importación, ya sea por los insumos integrados o como producto terminado, atendiendo desde luego a las reglas de origen aplicables;
- Para determinar la identidad y el origen de los productos que se introduzcan o que se extraigan de la ZEE, se deben determinar las reglas de identidad y origen de conformidad con las Reglas de Origen de la Organización Mundial de Comercio;
- La mercancía que se extraiga de la ZEE y se introduzca a territorio aduanero deberá estar sujeta al régimen de importación definitivo de mercancías proveniente del extranjero en apego a lo dispuesto en la legislación aduanera en vigor.
- Las mercancías provenientes de la ZEE derivadas de procesos industriales que incorporen insumos exclusivamente paraguayos, del Mercosur o que a su vez incorporen insumos de extrazona, se podrá exentar del impuesto general de importación, al momento de la importación al territorio aduanero, siempre que su identidad y origen hayan sido debidamente comprobados como producto paraguayo;
- A la importación a territorio aduanero paraguayo de mercancías extranjeras extraídas de la ZEE en el mismo estado en que fueron introducidas, se les puede aplicar el arancel normal o el arancel preferencial de conformidad con los Decretos N° 6405/05 y 6406/05;

Se puede autorizar en la ZEE la compraventa al menudeo de mercancías de importación libres de los impuestos correspondientes, sujeta a las reglas que emita al respecto la Comisión previa opinión del Consejo.

5.5 El Potencial Industrial del Este

Después de discutir los posibles marcos legales apropiados para desencadenar la inversión en el Este dedicada a negocios de ensamblaje, manufactura y comercialización de componentes de informática y electrónica, cabe hacer una reseña de las empresas ya existentes en dichas áreas industriales. Esta sección hace una evaluación del potencial industrial de Este, con preponderancia en las cadenas comerciales orientadas a la informática y la electrónica. Para este efecto, primero se identificaron las empresas e instituciones como potenciales proveedoras; luego se hizo una evaluación de las mismas a través de visitas, entrevistas y encuestas a directivos y gerentes; finalmente se hizo un análisis a partir de los datos relevados. Se analizaron empresas e instituciones del sector industrial (ver sección 5.7), de la infraestructura y del rubro de formación y capacitación (ambos descriptos en esta sección). Los rubros industriales identificados son aquellos que podrían servir de soporte tecnológico a una primera etapa de fabricación (ver cuadro 10).

Cuadro 10

El Sector Industrial del Este Orientado a la industria electrónica e informática

Primera etapa de industria electrónica e informática

- Diseño y fabricación inicial por computadora CAD, CAE, CAM
- Laboratorio metalúrgico
- Herrajes de precisión
- Mecánica

- Inyectores y soplores de plásticos
- Soportes para información CD-R, DVD-R
- Metalúrgicos de precisión
- Altoparlantes
- Packaging

- Mixer
- Imprentas OFF SET
- Máquinas
- Protectores y estuches

Tecnología, maquinaria y equipos ya existentes

- Diseño Industrial: entre CAD-CAE-CAM
- Pintura electrostática
- Electro pulido
- Electro cebra por cetrodón
- Galvanizado y galvanizado
- Herrajes de precisión
- Torne con Control Numérico Computarizado
- Centro de Mecanizado
- Torne Mecánicas
- Torne Revolver
- Fresadoras
- Equipos de laboratorio: durómetro, proyector de perfil, microscopio metalúrgico.

- Placas para ensamblaje
- Inyectores
- Soplores de plásticos
- Moldes para perfomas
- Formadores de Mixer (anclados al vacío)
- Imprentas Off Set
- Guillotinas
- Troqueladoras
- Prensa a adquirir
- Rectificadoras
- Dobladoras
- Prensa

Productos que ya se elaboran actualmente

- CD-R, DVD-R
- Software libre
- Reparaciones
- Moldes de inyección de plásticos
- Estampado
- Equipos metalúrgicos (Prensa)

- Máquinas para notebook
- Estuches
- Mixer
- Embalajes
- Impresos en General

Lo que se podría hacer en una segunda etapa

- Cortado, doblado para Gabinetes
- Carcasas de plásticos
- Estabilizadores
- UPS, UPS
- Teclados
- Mouse

- Accesorios
- Protectores
- Recondicionado y Ensamblaje de PC y NB
- Placas Impresoras
- Otros componentes

La principal ventaja del sector industrial de Ciudad del Este es que las empresas están bien informados acerca de lo que quiere el mercado, pues diariamente acuden a la ciudad muchos compradores que tienen a su vez una venta en Brasil asegurada. Es decir, los compradores no vienen a Ciudad del Este para hacerse de stock, sino que compran a pedido de un comprador con nombre y apellido. Asimismo, una de las grandes desventajas es que las industrias actualmente no tienen desarrollado este canal de comercialización como sí lo tienen las empresas comerciales. El exportar desde Ciudad del Este a Brasil no es fácil, pues es una plaza cuyos contactos y cuyo marco legal de operaciones está dada por el comercio a través de los “sacolerios” (para más fortalezas y debilidades de las empresas industriales ver cuadro 11).

Cuadro 11

Fortalezas y Debilidades de las Empresas Industriales	
○	Proximidad al mercado, permite entregar los productos sin mucho demora, posibilidad de fabricar distintos productos y de distintos marcos a pedido de los clientes financieros.
○	Acceso a tecnología de punta (desde Brasil y otros países).
○	Bajar los precios de insumos, compra de materia prima, del mercado de la informática y electrónica, comercialización y venta. El mercado de exportación bajo el régimen de Maquila.
○	Certificación ISO 9000 para el ensamblaje de computadoras personales.
○	Los recursos humanos capacitados en el Exterior. La mano obra local asimila con facilidad los conocimientos para su buen desempeño.
○	Se ha contactado con entidades cuya infraestructura que se pueda adaptar y/o ampliar hacia la alta tecnología.
○	Experiencia Maquiladora con empresas en el exterior (Uruguay y Brasil).
○	Elevada capacidad técnica: 60 a 90% en algunas líneas de producción.
○	Buenos entre la compra de materia prima e insumos y la fabricación.
○	Definir canales de comercialización, los modelos y diseños de productos.
○	Alianzas estratégicas entre las empresas e instituciones, necesidad de un centro de contactos tecnológicos y empresariales.
○	Estrategias de integración con los Parques Industriales regionales.
○	Incorporación, renovación de tecnología.
○	Falta de mano de obra especializada.
○	Elevado componente de materia prima importada.
○	Energía eléctrica muy barata y financiamiento adecuado para el sector industrial.

Existen en el Este una infraestructura de accesos pavimentados, galpones industriales, servicios básicos como seguridad, comunicaciones (teléfono, fax, Internet), agua, energía eléctrica, regímenes fiscales especiales (ZF) e incubadora de empresas (PTI) ⁶¹. Esta infraestructura es un activo importante de la región, pero el problema es que las empresas no están integradas a la misma, es decir, existe una notoria desarticulación entre las empresas y la infraestructura. En este sentido, llama la atención que las ventajas ofrecidas por los parques industriales y zonas francas no han tenido éxito en atraer a las empresas. Si bien que las causas de dicha desarticulación deben ser analizadas, antes de promocionar la reactivación de esta costosa infraestructura, es también cierto que el Este está en ventaja con otras ciudades fronterizas como Pedro Juan Caballero, Encarnación y Asunción, porque dispone de una experiencia en materia de incentivos industriales a través de la infraestructura que está ausente en las demás ciudades citadas.

Asimismo, existen numerosas instituciones de formación y capacitación de recursos humanos orientadas al sector de informática y electrónica, localizadas en la zona, que ofrecen carreras afines como se puede apreciar en la cuadro 12 y 13. Además de las universidades públicas mencionadas, existen en la zona otras universidades privadas que ofrecen carreras afines a la informática (UPE, UTIC, Tres Fronteras).

Cuadro 12

Carreras Afines a Informática		
Universidad Nacional Este Facultad de Politécnica Carreras afines	Facultad de Ciencia y Tecnología Universidad Católica	SIPP
- Ingeniería Eléctrica,	- Ing. Electromecánica	- Formación de Maestros Profesores
- Ing. de Sistemas,	- Ing. Informática,	- Informática
Lic. Análisis de Sistemas	- Técnica Electromecánica	- Electro-Electrónica
	- Técnica en Tecnología de la Información	- Robótica

Cuadro 13

Fortalezas y Debilidades de las Instituciones de Capacitación y Formación
<input type="checkbox"/> Compromiso con la sociedad, por ser instituciones sin fines de lucro.
<input type="checkbox"/> Infraestructura eficiente, amplia y funcional, dotada de los equipamientos necesarios, para la formación adecuada a las exigencias del mercado.
<input type="checkbox"/> Equipo humano responsable y comprometido con los fines y objetivos de la institución.
<input type="checkbox"/> Inversión importante en equipamientos actualizados.
<input type="checkbox"/> Gran demanda de las carreras afines
<input type="checkbox"/> Área de investigación y desarrollo
<input type="checkbox"/> Instructores capacitados en Brasil.
<input type="checkbox"/> Métodos de capacitación adaptados al cliente
<input type="checkbox"/> Bibliotecas físicas y virtuales, disponibilidad de servicios de Internet, intranet.
<input type="checkbox"/> Relación de intercambio con el sector empresarial
<input type="checkbox"/> Dar rala énfasis a los proyectos de investigación con mayor apoyo para éstos
<input type="checkbox"/> Laboratorios tecnológicos, convenio con empresas
<input type="checkbox"/> Definir las áreas de investigación

De acuerdo con el presente diagnóstico, existe un interesante potencial en la zona estudiada, para el desarrollo del sector de informática y electrónica. En la zona del Este existen instaladas dos parques industriales, un parque tecnológico y dos ZF habilitadas con excelente infraestructura y gran capacidad para albergar industrias. Las empresas industriales trabajan en su gran mayoría a un sólo turno, además cuentan con elevada capacidad ociosa en sus líneas de producción, lo que le da un potencial adicional para implementar otro programa de fabricación. Existen posibilidades técnicas para la fabricación y ensamblaje de componentes del área de electrónica e informática como gabinetes, carcasas de plástico para los distintos productos, montaje, terminación y reacondicionado. En el Este hay también numerosas instituciones del área de informática y electrónica, con infraestructura capacidad e idoneidad para la formación y capacitación de recursos humanos.

5.6 Breve Descripción de Procesos Industriales

Esta sección hace una introducción a la tecnología y los procesos de fabricación que sirven de base para la identificación de las etapas de implementación aplicables a las cadenas de la industria electrónica e informática.

La CPU de una computadora está conectada con la memoria y con el mundo exterior a través de una arquitectura que puede ser abierta o cerrada. Las arquitecturas abiertas pueden ampliarse después de la construcción del sistema, generalmente añadiendo circuitos adicionales, por ejemplo, conectando al sistema principal un chip con un nuevo microprocesador. Las especificaciones del sistema se hacen públicas, lo que permite que otras empresas puedan fabricar los productos de expansión. Las arquitecturas cerradas suelen utilizarse en computadoras especializadas que no necesitan ampliaciones, como los microprocesadores que controlan los hornos de microondas. Algunos fabricantes han empleado arquitecturas cerradas para que sus clientes obtengan los circuitos de ampliación únicamente a través de ellos. El fabricante cobra más, pero las opciones para el consumidor se reducen.

Para seleccionar las partes de una PC que pudieran ser fabricadas es importante conocer el esquema de funcionamiento de una computadora y una placa madre. La memoria interna de almacenamiento y entrada (memoria RAM) se comunica a con el microprocesador a través de un sistema de bus conectado a través de la placa madre con las distintas interfases de entrada y salida. Una placa madre (MB) se compone básicamente se un circuito impreso, los diferentes circuitos integrados (CI), zócalos y ranuras. A fin de tener un parámetro de comparaciones se realiza el un análisis de la composición en peso de una PC típica (ver cuadro 14).

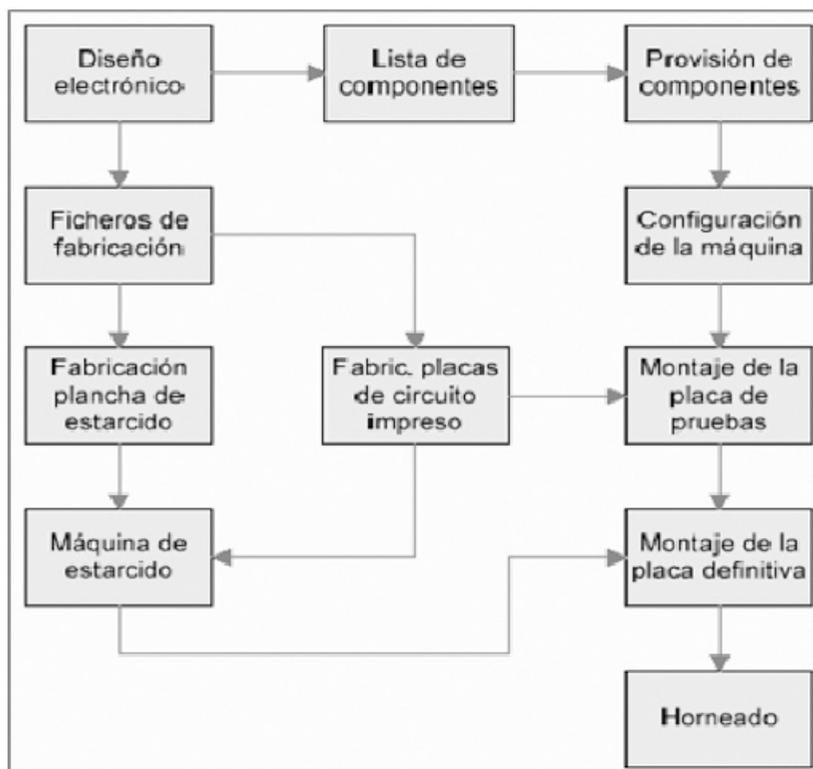
En esta valoración se obtiene un rango de componentes de plástico de una PC que varía entre el 25 y el 30% del peso total, correspondiendo a plásticos del tipo ABS, PC, PS, PVC y otros. Teniendo en cuenta que una PC de estas características cuesta unos USD 250; 7 Kg. de plástico inyectado cuesta alrededor de 18 USD en materia prima y 30 USD el producto inyectado, los que nos da un componente de al menos 10 a 15 % del costo.

Cuadro 14

Composición de una PC			
Componente	Peso del Componente Gramos	Volumen	Peso Gramos
Tecido	600	80%	480
Gabineta	7.925	25%	1.981
Massa	95	80%	76
Monitor TC 15"	11.135	15%	1.670
Impresora	4.500	50%	2.250
Cables	410	40%	164
Altavoz	595	35%	208
Zapatico	260	60%	156
Total	25.720	27%	7.066

El proceso de montaje de placas de circuito impreso comienza con las máquinas de pick-and-place, caracterizado por una compleja configuración y complicados ajustes de las herramientas. En particular, la conveniencia de recurrir a estas máquinas está en el montaje superficial de componentes en las placas y los elevados volúmenes de producción. Por otro lado, aunque las tareas de configuración y ajustes de la máquina requieren bastante tiempo, su utilización también resulta conveniente, incluso en el montaje de una sola placa con un número no muy alto de componentes, si se compara con el tiempo invertido por una persona en el montaje manual de la misma placa.

Cuadro 15
Proceso de montaje de una placa



En el cuadro 15 se muestra el diagrama de flujo del proceso. El proceso parte del diseño de la placa y la generación de los ficheros de fabricación. Después se muestran la placa y el cliché para estarcir la pasta de soldadura sin entrar en detalles relativos a su fabricación. Llegados a este punto se realiza la configuración y el ajuste de la máquina de pick and place, y se colocan los componentes en una placa de pruebas, comprobando el correcto posicionado.

Seguidamente, se procede al estarcido⁶² de la pasta de soldadura sobre una placa y se vuelven a posicionar los componentes con la máquina sobre la placa. El proceso finaliza con el horneado de la placa.

Si la placa tiene componentes montados en ambas caras, tras el horneado y el enfriamiento de la placa, se repite el proceso antes descrito con la otra cara de la placa. Finalmente, tras el montaje de los componentes de montaje superficial o SMD (Surface Mount Devices) de ambas capas, se realiza la soldadura manual de los componentes de inserción.

Para optimizar el tiempo de montaje de una pequeña serie de placas es conveniente realizar el montaje de varias placas en forma simultáneamente, para lo cual sólo es necesario colocarlas en el plano de trabajo y programar adecuadamente la máquina.

El montaje de una cara en la placa puede requerir un par de minutos, mientras que la configuración puede llevar de tres a cuatro horas. Este tiempo elevado de configuración, hace que en la práctica, los costos por placa descienden cuando aumenta el tamaño de la serie a realizar. Estas máquinas son, por tanto, adecuadas para el montaje de pequeñas series. El proceso empleado en la fabricación de grandes series es, en esencia, el mismo. En este caso, todas las tareas se han automatizado, en aras a reducir los tiempos de montaje. En esos procesos se cargan las placas de circuito impreso y los componentes en sus alimentadores y se obtienen las placas ya montadas al final del proceso. Entre procesos, las placas se mueven en forma secuencial, utilizando las líneas de transporte sin requerir ninguna intervención manual.

Debido al costo elevado de las máquinas de pick and place, la presencia de las mismas en la industria se limita a empresas especializadas del sector; que son las que pueden amortizar dichos costos.

La United Nations University (UNU) de Tokio acaba de publicar un libro sobre el impacto ambiental provocado por las PC's. Según el estudio el proceso de fabricación de una PC y un monitor CRT⁶³ de 17" requiere 240 Kg. de combustibles fósiles, 22 Kg. de productos químicos y 1,5 toneladas de agua. Entre el impacto ambiental asociado al uso de combustibles fósiles en la industria se encuentra el cambio climático. Así, proponen que los consumidores traten de extender la vida útil de sus PC's y que se pregunten si el ampliar el ordenador en lugar de comprar uno nuevo no podría servir a sus propósitos. En este libro la UNU, sugiere que se necesitan más programas como el de Dell, que cuenta con un servicio recuperación desde 1992 en el que por \$25 por máquina incluye la recolección, el transporte y la eliminación de los datos del disco duro. La última solución es reutilizar el ordenador ya sea como donación, por piezas o en el mercado de segunda mano.

Las piezas de plástico con un peso superior a 25 gramos están marcadas según las normas internacionales que mejoran la capacidad de identificar los componentes de plástico para su reciclaje al final del ciclo de vida del producto. Los productos de mayor calidad son aquellos que causan el menor impacto ambiental.

62 Estampado de líneas, letras o números haciendo pasar el color, con un instrumento adecuado, a través de los recortes efectuados en una chapa.

63 Tubos catódicos, tecnología desplazada actualmente por LCD

5.7 Seleccionadas Empresas Industriales del Este

En este punto se analizan las empresas identificadas y visitadas conforme a un orden del proceso o eslabón en la cadena comercial de informática o electrónica.

5.7.1 Grupo Vival S.A.

Una de las empresas con mayor potencial identificado es el Grupo Vival S.A. que cuenta con alta tecnología, pues ya esta operando bajo el Régimen de Maquila exportando Instrumental Odontológico, que requieren alta precisión. La empresa cuenta con instalaciones industriales de aproximadamente 1.500 m² de los cuales 200 m² corresponde al área administrativa, salas de lanzamientos y ventas, la superficie restante se dividen en áreas de montaje, usinaje y depósitos. Localizada en la zona comercial del Paraná Country Club, con posibilidades de expansión a través de un proyecto de un parque industrial propio. La empresa opera desde el año 2003 y fue creada para atender el exigente mercado norteamericano.

Desde la perspectiva para la potencialidad en el rubro de informática y electrónica se destacan el diseño industrial, simulación y manufactura integrado con un Software CAD-CAE-CAM. Esto permite a esta industria diseñar y fabricar piezas con altísima precisión, muy útiles para el desarrollo de la matricería de los elementos en plásticos y otros materiales muy ampliamente utilizados en la industria electrónica.

Frecuentemente oímos alusiones a los términos: CAD, CAM, CAE, CAF, CIM. El CAD (Computer Aided Design) es el diseño asistido por computadora, en una unión de técnicas que permiten crear objetos y a la vez, suministrar los datos necesarios para la construcción de los mismos. El CAM (Computer Aided Manufacturing) es la fabricación asistida por computadora. El CAM se basa en los datos suministrados en el diseño de los objetos. Comienza con el desarrollo de programas para el control numérico y la planificación del proceso de producción, seguidos del diseño de modelos. Estos serán elaborados por las máquinas a partir de las cuales se desarrollaron los programas. El CAD y el CAM están íntimamente relacionados. El CAE (Computer Aided Engineering) es la ingeniería asistida por computadora. Comprende el análisis y la simulación. Utiliza procedimientos matemáticos de análisis que permiten predecir tanto el comportamiento de los mecanismos, los componentes, antes de la fabricación, como la realización de pruebas. Es un banco de pruebas teórico. En el control de calidad se pueden distinguir cuatro tipos:

- Plegado de chapa: grosores, ángulos de plegado, radios de plegado, etc.
- Mecanismos: cálculo cinemática y dinámico, simulación del movimiento.
- Elementos finitos: cálculo estático y dinámico, vibraciones, transferencia de calor; etc.

- Plásticos: Cálculo de tiempos de llenado, evolución del llenado del molde, evolución de la presión y la temperatura, etc.

Como puede verse es una herramienta muy valiosa para la cadena productiva estudiada. Para concluir este punto, veremos el significado de otros términos asociados, como el CIM (Computer Intergrated Manufacturing) que es la fabricación integrada por computadora, que comprende el CAD, CAM, CAE, pasando por el CAF, (Ayudas automatizadas por computadora) que se encarga de la gestión de la documentación y la producción automatizada.

Estas herramientas permitirán a la empresa lograr altos estándares en el diseño, desarrollo y fabricación de moldes o matrices para los componentes electrónicos. Para dar continuidad a los procesos, la empresa cuenta además con:

- Torno con Control Numérico Computarizado – CNC: Comando SIEMENS, distancia entre puntas de 1500mm. Placa neumática de 200mm, altura de puntas 255mm, Diámetro pasante 52mm, Sistema Gang motor 15 CV. Diámetro transversal 260mm.
- Centro Mecanizado: Comando SIEMENS, Sistema de tres ejes: Eje X=1000mm, Y= 500mm, Z=700mm. Mesa de trabajo hasta 1000kg. Cabezal de 10.000 rpm. Motor principal de 20 kVA. Sistema de cambio rápido.
- Electro erosión por penetración: Dimensiones máximas de la pieza: 740x450x260 mm. Curso de los ejes: Eje X=320mm, Y= 250mm, Z=250mm. Peso de la pieza: 600kg, peso del electrodo: 80kg, Comando CNC.
- Torno Revolver: Piezas según DIN 6343, Barra cilíndrica hasta 26mm, barra sextavado hasta 26mm, baraca cuadrada hasta 18 mm. Rotación del eje 1700 a 4000 rpm.
- Torno Mecánico: Distancia entre puntas de 1000mm. Placa manual de 200mm, altura de puntas 180mm, Diámetro pasante 32mm.
- Fresadora: 3 ejes digitales, FAGOR. Mesa de 1374x254mm, Cursos longitudinal X=960mm, transversal Y=400mm, vertical Z= 400 mm. Peso máx. 300 kg.
- Horno de Pintura electrostática: Dimensiones: Alto 1,90m, ancho 1,08m, fondo 2,30 m.

Otros equipos:

- Durómetro MITUTOYO: Rockwell Twin Type
- Proyector de perfil: MITUTOYO PJ3000
- SISTEMAS DE CONTROL DE MEDIDAS: Microscopios, micrómetros internos y externos, parquímetros normal y digital, Goniómetros, reloj comparador y apalpador.
- Herramientas: perforadoras neumáticas, rosqueadota automática, pulidora, rectificadora, perforadora de mesa, perforadora de columna.
- Servicios de soldaduras tipo MIG.

Además de la alta tecnología e infraestructura la empresa identificó como su principal fortaleza: la experiencia maquiladora, además de contar con dos empresas en el exterior (Uruguay y Brasil) y recursos humanos capacitados en el exterior. En cuanto a los aspectos a mejorar, la mayor ocupación de la capacidad ociosa (evaluada hasta un 80%) pues trabaja a un solo turno.

5.7.2 PC Tronic S.A. / Rado Metal Works

Es una empresa dedicada al rubro de informático desde hace más de 15 años, con conocimiento amplio del mercado informático de Ciudad del Este, que ha incursionado en algunas etapas productivas, como la fabricación de gabinetes y estudios de factibilidad de otros componentes. Es miembro de la CCTI, y sus directivos han impulsado la iniciativa de formalización del rubro y la paulatina sustitución de algunos de los componentes actualmente importados por partes ensambladas o fabricadas en Paraguay.

La empresa posee Certificación ISO 9000 para el ensamblaje de computadoras personales (con marca propia Mister PC) que se comercializa en Asunción, además forma parte del programa del BID PR 100, Registro IPI de Intel, Gold Partner de Microsoft, con lo que puede integrar los componentes de PC, servidores y notebooks. Los accionistas de la empresa dirigen un taller metalúrgico de precisión RADO METALWORKS, en el Barrio Don Bosco de Ciudad del Este; el mismo cuenta con dos tornos CNC y tres fresadoras, que al momento de la visita se evaluó con 85% de capacidad ociosa. La misma presta servicios de reparación a las industrias de la zona, montaje de líneas de producción, fabricación de matrices.

Cuadro 16

Fortalezas y Debilidades de la Empresa	
<input type="radio"/>	Las certificaciones ISO 9000, PI 100, IPI Intel, GP MS, permiten proyectarse al mercado internacional.
<input type="radio"/>	Se puede motivar al sector Industrial para fabricar gabinetes, estabilizadores, UPS.
<input type="radio"/>	Conocimiento del mercado de la informática y electrónica de más de 15 años.
<input type="radio"/>	Know how para ensamblaje de gabinetes, montaje de PC y servidores.
<input type="radio"/>	Ya contamos con la infraestructura que se puede adaptar y/o ampliar.
<input type="radio"/>	Posibilidad de arrendar de terceras las matrices para distintos componentes, disminuyendo los costos.
<input type="radio"/>	Definir canales de comercialización, los modelos y diseños a fabricar
<input type="radio"/>	Estrategias de integración con los Parques Tecnológicos e Industriales regionales
<input type="radio"/>	Necesidad de alianzas estratégicas entre las instituciones y empresa. Y de contar con un centro de contactos tecnológicos y empresariales

5.7.3 Playme Industria Corp. S.R.L.

Es una industria del rubro de los plásticos, especializada en la fabricación de maquinaria y equipamientos, y proyectos industriales para la industria plástica.

Entre los productos ofrecidos por la empresa se identifican lenadotas automáticas, maquinas inyectoras, fabricación de moldes de preformas y sopladoras PET, semiautomáticas, capacidad 800 g/h y 1600 g/h para botellas de 0,5 l a 6 l y semiautomáticas, capacidad 900 g/h para botellas de 10 l a 25 l. La posibilidad de participación de la empresa en la cadena productiva es importante ya sea inyectando plásticos para los distintos componentes o proveyendo los equipos apropiados a otras empresas que participan del proceso.

5.7.4 Pycazumi Industrial S.R.L.

La empresa fue instalada a principios del año 2005 en el Barrio Bernardino Caballero de Ciudad del Este, ensambla altoparlantes de distintos diámetros y potencias, y además confecciona cajas acústicas para automóviles. Tiene una capacidad instalada de 24.000 alto parlantes /mes y 1.600 cajas acústicas /mes.

Cuadro 17

Capacidad Industrial de Pycazumi

Producción de Alto Parlantes	Cajas Acústicas
<ul style="list-style-type: none"> - Prensa - Magnetizador - Mesa para Montaje de conjuntos Magnéticos - Cinta transportadora - Prensa - Generador de Audio - Herramientas manuales - Entalaje 	<ul style="list-style-type: none"> - Gerra circular - Perforadora - Lijadora - Aspiradora - Gerra símil - Mesa - Mesa para montar cajas - Entalaje de las cajas acústicas - Banco de pruebas de sonido
	<ul style="list-style-type: none"> - Sub-Woofer (15") - Sub-Woofer (12") - Sub-Woofer (10") - Parlante 6 X 9" - Parlante 6" - Parlante 5" - Parlante 4" - Driver - Tweeter - Cajas Acústicas
<ul style="list-style-type: none"> 1. Estructura 2. Guardapolvo 3. Mícho 4. Base inferior 5. Entalaje 	<p>Componentes: 1. Base Superior, 2. Imán, 3. Terminales, 4. Hilo flexible, 5. Membrana Cónica, 6. Base Superior, 7. Imán, 8. Terminales, 9. Hilo flexible, 10. Membrana Cónica</p>



El complejo industrial posee la siguiente infraestructura: un tinglado de 480 m² donde se realizan los procesos de ensamblaje de alto parlantes, área administrativa y depósitos de materia prima e insumos y productos terminados. En otro bloque independiente de 180 m² funciona el ensamblado de cajas acústicas, la carpintería y depósitos. Se alimenta de la línea de MT de la Ande, mediante un PD con trafo de 115 kVA. La fábrica cuenta con equipos de producción de alto parlantes y de cajas acústicas (cuadro 17). La empresa dispondría de un turno de trabajo para proveer la spickers para las PC, montadas un soporte de plástico suministradas por las empresas locales.

5.7.5 Maruri S.A.

La empresa Maruri Sports Fishing Tackle Sociedad Anónima, fue fundada por Yean Hung Enterprise CO, de Taiwán, Maruri Comercial Importadora de Artigos Esportivos de Brasil y Casa Universo de Paraguay. Las tres empresas vienen trabajando en conjunto por más de 15 años en el área de artículos de pesca deportiva, cuentan con suficiente experiencia tanto industrial como comercial y poseen un conocimiento profundo del mercado de éstos artículos en el Mercosur.

Los directivos analizaron y vieron las ventajas de realizar esta inversión industrial en el Paraguay, más específicamente en las cercanías de Ciudad del Este, por la estratégica ubicación para este tipo de rubros. La planta industrial opera desde principios de año 2002, en el Parque Industrial Taiwán, por las ventajas de infraestructura ya lista que posee. La Planta industrial tiene una superficie de 1.200 m² construido en un terreno de 2.320 m². Los principales productos que se van a industrializar en una primera etapa son anzuelos, líneas de pescar, varas o cañas de pescar, molinetes o rills y kit para pesca (Fishing Set). Los principales equipos con que cuenta la fábrica se observan en el cuadro 18.

Cuadro 18

Listado de Maquinas de Maruri

Maquinaria y Equipo

1	Máquina de alisar, brillar anzuelos
2	Máquina empacadora
1	Horno de fuego con retorno para flexibilidad
1	Mesa Transportadora Conveyor-600w
1	Secador de pintura / horno de anzuelos
20	Destornillador eléctrica con auto-carga
1	Equipo de electroplastado
12	Matrices para Rillar
1	Horno ablandador de línea invertida
1	Impresora de alta precisión para superficies plásticas.

Maquinaria y Equipo

1	Máquina de estirar alambres
2	Balanceador auto-levante computarizado
1	Máquina de cortar alambres rectos
1	inyectora para moldeo de plástico
1	Máquina. Tincadora de puntas
2	Máquina de rillado de Rillar (zuepella)
1	Máquina formadora de anzuelos automática
1	Introducir anzuela. De video
1	Horno de tratamiento térmico
1	Mesa Transportadora Conveyor-300w

Oportunidades de participación identificadas en las líneas de producción:

- Proceso de elaboración de Blister: Se procede a la selección de los materiales que contendrán los kit; luego se colocan en la EMPAQUETADORA DE BLISTER, de donde salen los artículos con el encapsulado, con film de PVC rígido termoformable, sobre una base de cartón impreso.
- Proceso de Inyección de plásticos: ABS, PP, PS conforme al producto.
- Mesas de ensamblaje.
- Capacidad Instalada en la línea de blister: es de 3.000 sets de productos / turno de 8 horas, conforme tamaños de los artículos a encapsular. Con una disponibilidad del 90% por turno de trabajo.



5.7.6 Edigraf

Es una empresa dedicada a la industria gráfica, muy reconocida en la zona, que cuenta con profesionales técnicamente capacitados y amplia experiencia en el rubro. Tienen confiabilidad en el producto y puntualidad en la entrega. Poseen máquinas de alta tecnología en impresión a uno, dos y cuatro colores simultáneos. Éstas permiten realizar trabajos de alta definición y calidad en impresos editoriales (revistas, catálogos e informativos), impresos promocionales (folletería, calendarios) e impresos comerciales (formularios continuo, packaging, talonarios, papelería).

Identificadas las potencialidades, esta industria es complementaria al envasado tipo blister, ampliamente utilizado en la industria electrónica e informática. Analizando la aplicación de la industria gráfica en la cadena productiva, se destacan los siguientes productos:

- **Catálogos:** éstos se realizan con el fin de presentar una amplia variedad de productos. Cada artículo del stock, o servicio de una empresa se pone a disposición del cliente para esclarecer y facilitar las ordenes de pedido, o consultas de estos. Generalmente, en un catálogo se incluyen las fotos ó gráficos de los productos con sus códigos, nombres, colores y tamaños. En caso de ser un catálogo de venta directa, también se tendrían que incluir los precios de productos y condiciones de pago.
- **Packaging:** es una de las fases finales del proceso de producción y es sinónimo de presentación y distinción. Es la cara del producto que llega al público consumidor. La mayor parte del trabajo de diseño es bidimensional, pero como el diseño de envases es tridimensional adquiere una mayor importancia. El envase es táctil, llega a formar parte de la vida cotidiana, y la gente puede prenderse mucho más a una imagen específica que al producto y por esto la impresión y el diseño deben estar en conjunción con el producto que su empresa desea comercializar. Edigraf posee apoyo técnico de São Paulo Brasil para la elaboración de nuevos embalajes, y personal capacitado por la misma para alteraciones en embalajes ya existentes.
- **Material Promocional:** es todo aquello que podemos realizar para realzar la imagen de la empresa. Según el rubro en el que se encuentre la empresa, puede optar por varias opciones: Tarjetería, Tickets con descuentos, Bonos de regalos, Bonos para sorteos especiales, Invitaciones, Horarios, Autoadhesivos, Almanagues.

5.7.7 HNR Industrial

Se trata de una empresa unipersonal que se halla inscrita como Empresa Unipersonal desde febrero del 2004. Su actividad principal es la fabricación y comercialización de artículos de cuero y cuerina, como estuches porta CDs y DVDs, porta cámaras, maletines para notebooks entre otros, cubriendo parte de la demanda local de estos productos, y también bolsos y carteras para damas, entre otros artículos.

La capacidad de la fábrica es de 15.000 artículos/mes y está constantemente innovando los diseños y lanzando nuevos artículos dentro de una amplia gama de posibilidades. Esto permite a la empresa incursionar en el mercado local y regional, por lo que esta incorporándose al Régimen de Maquila.

La participación de la empresa en las condiciones actuales es ofrecer importantes productos complementarios como maletines y mochilas para notebook, estuches para cámaras, protectores de PC, mouse pad, etc. La empresa posee un complejo industrial con la siguiente infraestructura:

- Un tinglado de 810 m² (18 x 45), dividida en las siguientes dependencias:
- Área de producción: (18X35), compuesto del área de trabajo, un bloque de baños con 5 boxes y vestuarios para el personal, sobre el cual funciona el taller de mantenimiento de máquinas y otro sector de stock de mercaderías.
- Área administrativa: (10x18), En planta baja, donde funcionan las áreas de Recepción, Dpto. Diseño, un baño y vestuario. En la planta alta, donde funcionan tres oficinas, baños y control de stock.
- La propiedad esta totalmente amurallada en su perímetro.
- La industria, se alimenta de la línea de MT de la Ande, mediante un PD con transformador de 150 kVA.
- La calle de acceso cuenta con pavimento tipo empedrado, que lo conecta a la Ruta Internacional N° 7 a unos 50m.

Su listado básico de máquinas (ver cuadro 19).



Cuadro 19

Cantidad	Denominación
20	Maquinas de Costura Recta
10	Maquinas Costeras
5	Overlock
5	Maquina Bordadora
2	Costurera de Disco
1	Coladora para lino
1	Rectificadora De Pelotones
1	Balanza Hidráulica
1	Costurera Hidráulica
1	Planchadora
1	Equipos de Serigrafía

5.8 Empresas e Instituciones de Infraestructura

5.8.1 Parque Tecnológico Itaipu (PTI)

Es un espacio físico conectada en red en el que se congregan universidades, empresas e instituciones para promover el bien común y el desarrollo social, económico, tecnológico y cultural, en un espíritu de sinergia. El PTI está ubicado en un área de 200 hectáreas del denominado Área de Proyecto de la Central Hidroeléctrica Itaipu, en los límites entre Paraguay y Brasil. El predio tiene una superficie total de 50.000 m² de área construida y albergó durante la etapa de construcción de la Central al personal que la construyó. Hoy esta siendo refaccionado para ser utilizado en los diferentes programas del parque tecnológico. La potencialidad del PTI es que ofrece excelente posibilidad de desarrollo del sector analizado ya que cuenta con infraestructura y condiciones favorables como la “Binacionalidad”.

Proyectos y programas que se llevan implementadas por el PTI:

- **Tecnópolis:** En el concepto tradicional la tecnología se asocia a laboratorios cerrados, tanto de instituciones de educación científica como empresariales a nivel mundial. La Tecnópolis del Parque Tecnológico Itaipu inaugura un nuevo paradigma de Ciudad del Conocimiento para transferirlo a todos los niveles, utilizando tecnologías accesibles de manera universal. Toma así el contexto urbano y rural que permite la interacción de instituciones públicas, trabajando en proyectos sinérgicos I+D+I (Investigación, Desarrollo e Innovación) y que puedan generar recursos y transformar la sociedad, mediante la educación, la capacitación y el uso de la tecnología adecuada.
- **Ñandeva:** Palabra guaraní que significa “Todos Nosotros” y da nombre a un programa que reúne la experiencia de los artesanos, con conceptos de diseño y transferencia de tecnología. Creado en 2004, Ñandeva está estructurado en alianzas con Argentina, Brasil y Paraguay, donde se destacan: Itaipu Binacional, Asociaciones de Artesanos, Parques Tecnológicos, Municipalidades, IPA, Instituciones de enseñanza, CEBRAE, SENATUR, Secretarías de Cultura y Turismo del Estados de Paraná y el Ministerio de Ecología y Turismo de Misiones. Sus objetivos son actuar en 5 áreas principales: Gestión, Investigación, Capacitación, Innovación y Mercado. Los productos de Ñandeva obedecen a criterios de calidad social, técnica y ambiental, garantizando al cliente un producto que combina arte, cultura y tecnología.

- **Telecentros:** El proyecto Telecentros tiene por objeto promover la inclusión digital de comunidades adnciadas y de micros y pequeños empresarios ofreciendo no solo el acceso como también capacitación para que estos agentes puedan utilizar la información como medio de profesionalización y acceso al conocimiento. Paralelamente, los Telecentros son grandes ejemplos y centros de transferencia de tecnología. Funcionan como diseminadores de Software libre, creados también para permitir mayor acceso a sistemas de informática. El PTI tiene como objetivo instalar varios Telecentros en Paraguay y en Brasil, los mismos utilizan software desarrollados por el Grupo de Telecentros del PTI. Las acciones desplegadas son la instalación de 16 Telecentros en Brasil y 17 en Paraguay; la promoción de cursos; la capacitación de multiplicadores; la recuperación de equipos informáticos; y el acceso a Internet.
- **Incubadora de Empresas:** La Incubadora de empresas, es el mecanismo que procura el desarrollo, sobre la base de la ubicación de las empresas, en un recinto común, de modo a que tenga razonable apoyo de equipos, teléfonos, fax, Internet, e-mail, etc. La localización de las incubadoras en el Parque Tecnológico Itaipu – PTI, se considera una solución rápida al problema de transferencia de tecnología universidad/empresa para quien pueda utilizarlas como resultado para obtener fortaleza en el mercado y generar empleos. La creación de un área sustentable, facilita así en el PTI, a través del desarrollo científico, tecnológico y social que se da no por burocracias centralizadas, sino por una rica interrelación entre el know how de la Itaipu Binacional, académicos universitarios y emprendedores privados.
- **Fábrica de Software:** Creada con el objetivo de capacitar tecnológicamente a la región Trinacional (Paraguay, Brasil y Argentina) y atender demandas de mercados de alta complejidad. La empresa Progress, incubada en el PTI ofrece planificación, estructuración, implementación y acompañamiento de software en todo el país. La empresa de Software desarrolla sistemas de alto padrón de calidad con utilización de procesos internacionales de calidad CMM, Modelo de Madurez de Capacidad del Software, propuesto por el Instituto de Ingeniería de Software. El objetivo es atender a demandas internas de Itaipu Binacional, ampliando hacia un mercado mayor y avanzando más hacia una etapa en la generación de emprendimientos. Se han hecho el SAI – Sistema de Acompañamiento de la Instrumentación de la Presa, el SSD – Sistema de Supervisión de Control – Módulo Partículas, el SMP – Sistema de Mantenimiento Periódica, el SEI – Gestión Empresarial Integrada, el COP – Sistema de Certificación de Operadores y el Proyecto Aquiles para el MCT con la participación de la FITEC – Campinas/BR. Entrenamiento “Levantamiento y Especialización de Requisitos con Casos de Uso”.
- **Help Desk:** La Central de Atención a los usuarios de información fue creada con el objeto de reducir el tiempo de solución de problemas y mejorar los niveles de satisfacción de los usuarios de servicios de informática de la Itaipu Binacional. Con el fin de generar empresas, la Central actúa en el ambiente interno de Itaipu aclarando dudas, detectando y solucionando defectos y errores en la utilización de software y hardware de informática. La estructura de atención es compuesta por una central de atención telefónica, también conocida como help desk, con equipos de comunicación y procesamiento, sistemas de gerenciamiento de atención, coordinadores, receptores, técnicos de campo y analistas de soporte. La Central ha alcanzado excelentes resultados, conquistando la aprobación de los colaboradores de la Itaipu Binacional.

5.8.2 Parque Industrial Taiwán (PIT)

El parque industrial PIT está asentada en un predio de 40 has del distrito de Minga Guazú construido en 1994, actualmente administrado por el ICDF de Taiwán. El gobierno de Taiwán ofrece interesantes incentivos para atraer interesados en ocupar un sitio en el mismo. La oferta es la liberación del costo de alquiler de las instalaciones por tres años, para los inversionistas que tengan intenciones de instalar sus industrias en el lugar. La Embajada de Taiwán maneja un listado preliminar de inversionistas taiwaneses que estarían interesados; se espera que se concreten al menos siete. En el parque se construyeron la infraestructura, accesos y caminos internos asfaltados, servicios de agua corriente, energía eléctrica y unos siete galpones. Llegaron a instalarse siete empresas de las que actualmente quedan tres. El parque tiene un gran potencial pues existen más de 60 terrenos sin ocupar y toda la infraestructura de calles internas asfaltadas con servicios de agua corriente, energía eléctrica y desagües en espera de inversionistas locales o del exterior.

Cuadro 20
Mapa de Localización del PTI



5.8.3 Parque Mercosur

Formado por almacenes de depósitos y algunas industrias, que suman 83 tinglados en una extensión de más de 20 hectáreas, este recinto tiene la más alta tasa de ocupación si lo comparamos con los parques anteriores. Cuenta con la infraestructura propia de un condominio de empresas, con galpones arrendados a las importadoras para depósitos y a industrias manufactureras. Su ubicación privilegiada, a sólo 10 Km. del centro de la ciudad, hacen que tenga una elevada demanda.

5.8.4 Zona Francas

Son espacios del territorio nacional, autorizadas por el Poder Ejecutivo, sujetas al control fiscal, aduanero y administrativo. Tienen un régimen aduanero especial (Ley 523/95) que otorga exenciones y beneficios especiales para usuarios. Ofrece la libre permanencia de mercaderías en depósitos y la exoneración de todo tipo de tributos nacionales, departamentales y municipales; 100% repatriación de capitales y ganancias. Actualmente existen dos empresas autorizadas, asentadas en Ciudad del Este:

- Zona Franca Global del Paraguay S.A.
- Zona Franca Internacional – Consorcio Transtrade S.A.

El Decreto N° 15.554 del 29 de noviembre de 1996 reglamenta la Ley de Zonas Francas y establece las medidas administrativas para el funcionamiento, su fiscalización, control, promoción y desarrollo. Además, el decreto establece que el Consejo deberá estar integrado por Viceministros de los Ministerios de Hacienda, Industria y Comercio y Obras Públicas y Comunicaciones, respectivamente. Posteriormente, se promulgan los Decretos 19.461/02, el 20.395/03 y el 21.309/03, que establecen modificaciones administrativas que hacen al funcionamiento de las ZF.

El tipo de servicios que ofrecen las ZF:

Comerciales: internación de bienes destinados a su intermediación sin ningún tipo de transformación o modificación incluyendo almacenaje, selección, clasificación, manipulación y mezcla de mercaderías o materias primas.

Industriales: fabricación de bienes destinados a la exportación al exterior; mediante el proceso de transformación de materias primas y/o de productos semielaborados de origen nacional o importado, incluyendo aquellas que por sus características son calificadas de ensamblaje.

- **Servicios:** reparaciones y mantenimiento de equipos y maquinarias en general. (Ley 523/95)

Existe una legislación supranacional que es relevante para las ZF:

Decisión 17/03 de MERCOSUR.

- Régimen de Certificación de Mercaderías originarias del Mercosur almacenadas en depósitos aduaneros de uno de sus estados partes.
- Las mercaderías no perderán origen si son almacenadas en las Zonas Francas.
- Agrega una ventaja fundamental para las mercaderías que sean almacenadas en Zonas Francas.
- Promueve el desarrollo logístico.

Decisión 29/03 de MERCOSUR.

- Establece un Beneficio exclusivo de Paraguay. Porcentajes de contenido regional para otorgar origen Mercosur:
- 40% hasta el 2008.
- 50% hasta el 2014.
- 60% a partir del 2014.

Decisión 33/03 de MERCOSUR.

- Régimen especial para Bienes de Informática y Telecomunicaciones.
- Autoriza a Paraguay a aplicar un arancel del 0% para la importación de BIT provenientes de extrazona.

Cuadro 21

Ventajas y Debilidades de las ZFs**Otros beneficios identificados por empresarios de las ZFs**

Reducción de retenciones de inventarios en cada país de la región.
 Industrialización de procesos intermedios para industrias de la región.
 Reducción de costos por arrendamiento, seguridad, logística y mano de obra.
 Operaciones "just in time" por la ubicación geográfica y la infraestructura disponible.
 Mayor control y flexibilidad en el abastecimiento y producción de mercaderías.
 Marco legal propio para la radicación de las inversiones.

Desventajas identificadas

Herramientas para la diversificación de la producción.
 Son áreas cías donde los países desarrollan las excepciones fiscales y aduaneras previstas por la OMC.
 Presentan crecimientos exponenciales en exportaciones.
 Generan gran cantidad de puestos de trabajo.
 Son grandes generadoras de divisas.
 Son zonas fundamentales para transferencia de conocimientos y tecnología.
 Dan posicionamiento competitivo.

Aspectos a mejorar identificados por las ZFs:

Paraguay debe considerar a las Zonas Francas como Polos de Desarrollo Industrial, Comercial y de Servicios.
 Actualizar y ampliar los beneficios y las competencias de las Zonas Francas.
 Promover, aprobar y ejecutar en forma adecuada ventajas y beneficios especiales otorgados por el MERCOSUR y conveales bilaterales con otras naciones.
 Aprovechar modelos de desarrollo probados en todo el planeta para la generación de empleo, divisas y transferencia de tecnología a través de las Zonas Francas.
 Buscar consolidar la transparencia en las operaciones de comercio exterior facilitando y simplificando la operativa a través de las Zonas Francas.
 Evitar el vado de reglas y valores claros en el ámbito aduanero que propician la corrupción y la deserción de capitales por la falta de confianza.
 Lograr a través de las Zonas Francas proyectar al Paraguay hacia el mundo globalizado.

En general, la Zonas Francas constituyen una gran ventaja y enriquecen las opciones para los inversionistas externos pues es una herramienta muy apta para negocios como las cadenas de BIT y electrónicos. Las ZF existentes aun tienen mucha capacidad instalada ociosa que no está siendo demandada pero que puede adecuarse a las necesidades de nuevas empresas extranjeras o nacionales. A pesar del esfuerzo del sector privado y público, Paraguay aun no ha tenido el éxito esperado con las ZF (ver cuadro 21).

5.9 Instituciones de Formación y Capacitación

5.9.1 Universidad Católica Sede Regional Alto Paraná (UCAP)

La UCAP se encuentra localizada en la zona comercial del Paraná Country Club ubicada en el acceso a Hernandarias, cuenta con local propio, con importante infraestructura edilicia, donde funcionan cuatro facultades que ofrecen doce carreras. Las carreras afectadas directamente a los rubros analizados, son ofrecidas por la Facultad de Ciencias y Tecnología que existe desde el año 1996, creada con el propósito de que sus egresados, posean una sólida formación, capaces de aplicar principios, técnicas, metodologías y herramientas que le permitan ofrecer alternativas en el mercado laboral, hoy día muy competitivo.

Los programas de estudios que ofrecen cada carrera pretenden, en el mercado de la educación ofrecida por la Facultad de Ciencias y Tecnología, dotar a futuros ingenieros y técnicos de una densa formación científica en distintas disciplinas para diseñar soluciones a los problemas que la sociedad moderna nos plantea. Un objetivo primario es el de formar profesionales comprometidos responsablemente con el ejercicio de su profesión y las necesidades sociales, con habilidades para desempeñarse tanto en el mercado nacional y regional. Equipamiento básico del laboratorio de electrónica (ver cuadro 22).

Cuadro 22

Equipamiento del Laboratorio Electrónico de la UCAP

Cant.	Descripción	Marca
2	Osciloscopio Digital TDS 210	Tektronik
1	Módulo de Comunicación TDS201	Tektronik
1	Software Visualizador de Ondas WSTB1	Tektronik
2	Generador de Señal CF4253	Tektronik
1	Contadores de Frecuencia EMC151	Tektronik
2	Fuentes de Tensión CPS250	Tektronik
4	Sondas Pasivas para voltaje P6112	Tektronik
1	Sonda de Corriente A605	Tektronik

Las carreras afines son Ingeniería Informática, Ingeniería Electromecánica con orientación electrónica, Curso Técnico Superior Electromecánico y Curso Técnico Superior en Tecnología de Información.

El Ingeniero Electromecánico con Orientación Electrónica egresado, es un profesional orientado y capacitado para el ejercicio de:

- La elaboración de proyectos mecánicos, eléctricos, electromecánicos y electro electrónicos visando la calidad, con altos criterios técnicos y económicamente competitivos.
- El diseño de componentes mecánicos y electromecánicos, análisis y corrección de sistemas de control automático, corrección y amplificación de señales y protecciones.
- Duración: 10 semestres – 5 años
- Carga horaria total: 4638 horas

El Ingeniero Informático estará capacitado para:

- Analizar e interpretar la realidad informática internacional, nacional, regional y local.
- Planificar, desarrollar y dirigir proyectos integrados en el campo de la informática para contribuir a la solución de problemas de las organizaciones regionales y nacionales.
- Analizar; diseñar; implementar y dar mantenimiento a todo tipo de sistemas de información.
- Diseñar y administrar bases de datos.
- Administrar sistemas de redes de computadoras y sistemas de transmisión de datos.
- Producir software original.
- Conocer la organización interna de las computadoras digitales.
- Realizar auditoria de sistemas de información.
- Duración: 10 semestres – 5 años
- Carga horaria total: 4638 horas

El egresado del Curso Técnico Superior Electromecánico será capaz de:

- Ejecutar programas de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos y máquinas.
- Participar en el desarrollo de proyectos de instalaciones eléctricas domiciliarias e industriales.
- Aplicar normas internacionales de seguridad en los proyectos.
- Elaborar e interpretar planos eléctricos y mecánicos.
- Ofrecer mejores servicios a las empresas para generar mayor productividad.
- Actuar en coherencia con los principios humanos y cristianos.
- Duración: 4 semestres – 2 años

- Carga horaria total: 1200

El egresado del Curso Técnico Superior en Tecnología de Información será capaz de:

- Ensamblar, configurar, mantener, actualizar, diagnosticar fallas y reparar computadoras personales.
- Instalar, configurar y administrar redes de área local.
- Configurar sistemas operativos de red.
- Administrar servidores de microcomputadoras.
- Participar en la búsqueda y selección de equipos informáticos.
- Interactuar con otros profesionales del área informática.
- Intervenir en la representación y venta técnica de equipos informáticos variados.
- Aplicar normas internacionales de seguridad en los proyectos.
- Ofrecer mejores servicios a las empresas para generar mayor productividad.
- Actuar en coherencia con los principios humanos y cristianos.
- Duración: 4 semestres – 2 años
- Carga horaria total: 1200 horas

5.9.2 Universidad Nacional del Este (UNE)

La UNE a través de la Facultad Politécnica, viene formando profesionales y técnicos en las áreas de informática y electricidad ofreciendo las siguientes carreras:

El Ingeniero de Sistemas es un profesional capaz de programar, organizar, diseñar, ejecutar, administrar y controlar los procesos relacionados al tratamiento de la información por medios de tecnología informática, tales como: sistemas mono y multiusuario, redes internas y externas (Intranet e Internet), grandes bases de datos, teleprocesamiento de información, etc.

El Análisis de Sistemas se capacita para determinar las necesidades de información de las empresas u organizaciones; analizar, diseñar, presupuestar, construir, mantener y adaptar sistemas de información y redes de computadoras; dirigir un centro de cómputos o una empresa de asesoría en informática.

La Facultad Politécnica de la Universidad Nacional del Este dio apertura al curso de Maestría en Informática y Computación, que tendrá una duración de dos años. El curso de nivel internacional strictu sensu está dirigido a graduados universitarios del área informática y carreras afines. La Maestría estará a cargo de profesores de universidades de Argentina, España y Estados Unidos. Los directivos de la Facultad Politécnica explicaron que esto responde a la sentida necesidad regional de una adecuada especialización que permita al profesional acceder a los avances en el área de las tecnologías de la Información y Comunicación, y/o beneficiarse con una necesaria actualización que le permita potenciar sus competencias.

Otras carreras ofrecidas:

- Ingeniero Electricista
- Técnico superior en Electricidad

5.9.3 Servicio Nacional de Promoción Profesional – SNPP

El Centro de Formación y Capacitación Profesional de Hernandarias, esta estructurado para actuar en varios sectores de la Economía, ofreciendo:

- Curso de Formación: dirigidas al estudiante secundario para su calificación en una actividad específica.
- Cursos de Capacitación: dirigido a trabajadores que ya tienen formación, con el objeto de atender necesidades inmediatas de las empresas diagnosticadas de forma específica.
- Cursos de Especialización: destinada a adecuar los conocimientos y habilidades de los trabajadores, con respecto a los cambios tecnológicos en la ocupación que desempeñan en el mercado laboral.

El centro de formación de Hernandarias trabaja en el marco de un convenio internacional Paraguay-Brasil (PNUD,ABC; SENAI; SNPP; 2002) para desarrollar la formación y reconversión profesional de mano de obra y el fortalecimiento de la micro y pequeña empresa, contribuyendo así a la recuperación socio-económica de la región.

Los cursos son desarrollados en talleres y laboratorios modernamente equipados, y se basan en el pleno uso de materiales, herramientas y equipos donados por el gobierno del Brasil a través de la Agencia Brasileira de Cooperación ABC. Cada módulo de enseñanza funciona con 12 alumnos, ya que los equipamientos preparados son uno por cada participante. Los cursos ofrecidos por el centro son muy variados y completos, aquellos a fines al presente estudio:

- **Informática:** Operador, Montaje de Computadoras, Hardware, Montaje de PC e Instalación.

- **Electro electrónica:** Electrónica Básica.

- **Metal-Mecánica:** Metal mecánica básica, Ajustador mecánico, tornero mecánico, soldador.

Los equipos con que cuenta este centro se destacan tornos, fresadoras, soldadoras oxiacetileno, soldaduras TIG, MIG, equipos informáticos, herramientas varias y biblioteca técnica. Otros cursos también ofrecidos por el centro son Construcción Civil (Albañilería I-II, Carpintero de obra, Armador de Hierro) y Mecánica Diesel (Mecánica diesel básica, Motor, Chasis, transmisión).

Las fortalezas identificadas son:

- Equipamiento moderno y completo
- Instructores capacitados en Brasil
- Más de 2.500 capacitados
- 12 alumnos por área en todas las especialidades
- Posibilidad de cursos a pedido de las empresas



- El renombre de la institución hacen que sus egresados sean requeridos en el mercado laboral.

El aspecto a mejorar es dar mayor difusión de las actividades del centro de formación, ya que los jóvenes no saben que se cuenta con un centro de formación profesional de primer nivel en la zona, sobre todo aquellos que quieren acceder a su primer empleo.

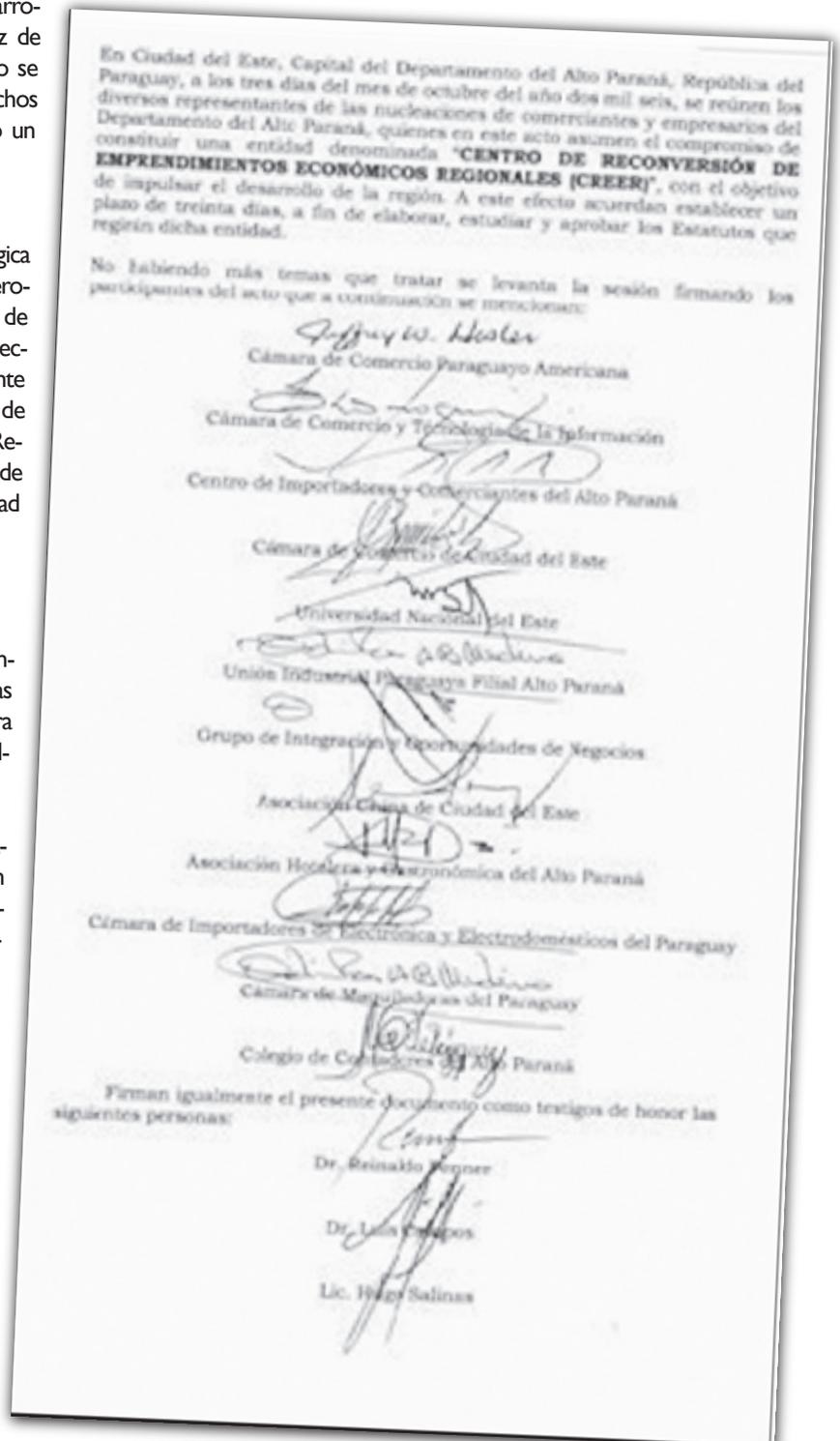
5.10 Conclusiones

La ampliación del espacio de negocios en Este es una realidad. El gobierno paraguayo ya dispone de instrumentos y marcos legales que facilitan la competitividad, que ayudan a mantener lo existente: el Régimen Formal de Reexportaciones, el Régimen de Zonas Francas y el Régimen de Maquila. Ahora, el siguiente paso es abrir un espacio que articula en forma coherente estos instrumentos, donde se pueda desarrollar un cluster de electrónica e informática capaz de competir en la economía globalizada. Este espacio se denomina Zona Económica Estratégica, que en muchos países desarrollados y en desarrollo ha generado un significativo impacto en las economías regionales.

El centro de esta Zona Económica Estratégica (ZEE) ya no sería el Puente de Amistad, sino el Aeropuerto Guaraní. La creación de una ZEE requiere de otros estudios más especializados que el mismo sector privado del Este puede emprender, especialmente el equipo que se está organizando en un Centro de Reconversión de Emprendimientos Económicos Regionales (CREER) con vistas a articular un proceso de producción de BIT y electrónicos básicos en Ciudad de Este (ver cuadro 24).

Otras conclusiones de esta sección:

- En el Este existen instaladas dos Parques Industriales, un Parque Tecnológico y dos Zonas Francas habilitadas con excelente infraestructura y gran capacidad para albergar industrias de cualquier índole.
- Las mayoría de las empresas industriales visitadas, trabajan a un sólo turno, además cuentan con elevada capacidad ociosa en ciertas líneas de producción lo que le da un potencial adicional para implementar un plan de fabricación local.
- Existe posibilidad técnica para fabricar ciertos componentes del área de electrónica e informática: gabinetes, carcasas de plástico, montaje, terminación, reacondicionado, que pueden implementarse por etapas según su grado de sustitución y complejidad creciente.
- Numerosas carreras y profesiones son dictadas en instituciones formadoras y capacitadoras de recursos humanos en el rubro informática y electrónica, que cuentan con infraestructura, ca-



pacidad e idoneidad para la formación y capacitación de ingenieros, técnicos y mandos medios.

El proceso de formalización del sector informático y electrónico ya está operativo en el Este y abre paso a la posibilidad de ensamblaje de productos informáticos, así como de operar con representaciones de marcas internacionales, con las cuales de hecho, ya se viene operando. Se ha identificado un gran potencial de infraestructura, know how, recursos humanos y financieros que el sector empresarial podría destinar a los rubros de mayor movimiento empresarial de la zona, con los que se podría empezar sin muchos cambios una primera etapa de fabricación, (carcasas de plásticos, gabinetes, estabilizadores). En una segunda etapa se podrían incorporar a la cadena comercial la fabricación y montaje de circuitos impresos, que finalmente, en una tercera etapa y con la experiencia ganada en etapas anteriores, posibilitará la incorporación cada vez más creciente de tecnología y sustitución de componentes. Esto tendrá lógicamente un efecto multiplicador, generando empleos, valor agregado, y mayor interés por parte de los grandes fabricantes y marcas del sector informático y electrónico.

En estas circunstancias existe el convencimiento entre los distintos agentes involucrados, que el nuevo ambiente de negocios es propicio para potenciar el proceso de ensamblado, montaje y producción en el Este, de ciertos componentes del kit básico de BIT y electrónicos, a fin de incorporar el Certificado de Origen Mercosur a los mismos, para posibilitar su comercialización en todo el mercado de la región.

Estas estrategias se pueden resumir por etapas como sigue:

- **Primera Etapa: esta etapa consiste en integrar y canalizar las opciones, sin realizar importantes inversiones (sólo requerirá estudios de prefactibilidad de componentes específicos), dado que ya se pueden hacer negocios con el potencial existente:**
 - Montaje de PC, servidores, integración de notebooks, sustituyendo costos de transporte por valor agregado en mano de obra, embalajes, etiquetado y papelería.
 - La instalación de software libre puede constituir un importante valor agregado, especialmente para servidores a medida del cliente.
 - Lograr en promedio un 20 hasta 40% de valor agregado nacional, con la incorporación de software y componentes nacional o regional (Brasil o Argentina)
- **Segunda Etapa: en esta etapa en la que ya se ha ganado cierta experiencia de la etapa anterior, requerirá inversiones en el orden de USD 500.000 a 1.000.000 consiste en la fabricación de placas impresas, montaje de la misma.**
 - Fabricación de placas impresas de un nivel.
 - Desarrollo de la industria electrónica de potencia y control.
 - Montaje de placas de control y automatización.
 - Otros componentes como estabilizadores, UPS, hub.
 - Lograr hasta un 40 a 50% de valor agregado nacional o regional.
- **Tercera Etapa: esta sería la del afianzamiento industrial, en esta etapa de concretarse sería la captación de grupos de empresas locales y multinacionales integradas a la fabricación de tecnología intermedia a alta. Con un valor agregado regional superior al 60%. En un estado ideal de desarrollo se podrán establecer como metas los plazos de las cotas de Mercosur para las reglas de origen:**
 - Valor agregado regional: 40% hasta el 2008 (PRIMERA ETAPA)
 - Valor agregado regional: 50% hasta el 2014 (SEGUNDA ETAPA)

6. Conclusiones Generales

- Valor agregado regional: 60% a partir del 2014 (TERCERA ETAPA)

Los decretos gemelos 6405/05 y 6406/05, producto de un trabajo encarado por la Subsecretaría de Tributación, la CCTI de Ciudad del Este y la asistencia de Paraguay Vende, están cambiando el ambiente de negocios de Ciudad del Este, generando los siguientes impactos:

- Un drástico aumento de las recaudaciones de Hacienda que siempre ha sido, desde los años 70 hasta nuestros días, la razón de que el Estado Paraguayo demuestre tanto interés en el comercio fronterizo (ver cuadro 6). Recaudar en ocho meses unos 20 millones, solo en el sector de los BIT, demuestra que formalizar la economía y mejorar la recaudación van de la mano. En el comercio fronterizo se llegó a recaudar unos US\$ 100 millones en 1995, aunque el promedio histórico es más cercano a unos US\$ 35 millones al año.
- Una importante reducción en los costos de desaduanamiento para los empresarios del sector informático, en una primera instancia, y de electrónicos en una segunda instancia (ver cuadro 7).
- Un renovado interés por parte de ambas cancillerías de renegociar el marco de funcionamiento del comercio fronterizo.

Sin embargo, la economía del Este del país, en especial aquella basada en el comercio, no ha mejorado mucho. Probablemente, siga su tendencia decreciente iniciada en 1995 y exacerbada en 1999. En este sentido, es importante señalar que el futuro del Este esta amenazado seriamente por las desventajosas condiciones de competencia, comparado a las ventajas de las empresas brasileñas que se dedican al proveer de componentes BIT a las ensambladoras de su país. La carrera del péndulo de Alan Poe no es solamente una fantasía literaria, sino que pinta el futuro de esta zona del Paraguay.

Por ello, este análisis enfoca la necesidad de seguir reformando el marco legal de la economía del Este, en especial para profundizar la formalización de las empresas, para reformar el Régimen de Zonas Francas y el Régimen de Maquila y para desarrollar la Ley de Zonas Económicas Estratégicas.

Hoy se parte de las necesidades de modernizar el marco de funcionamiento de la Ley de Maquila y de la Ley de Zonas Francas, ambas del área del Ministerio de Industria y Comercio. Es difícil salvar la economía del Este sin una importante reforma de estas leyes, cuando lo que se pretende desarrollar allí, es un polo de industria informática y electrónica. El capítulo tercero analiza la necesidad de establecer una Zona Económica Estratégica (ZEE) en el Este, del tipo que hay en Manaus, Iquique, en la frontera mexicana-estadounidense, en Irlanda y la más conocida de todas: las Export Processing Zones de China. Esta iniciativa tiene como principal escollo las recaudaciones y por ello, el primer paso sería demostrar a Hacienda que una ZEE puede hacer crecer considerablemente sus ingresos tributarios.

El potencial industrial y de infraestructura del Este es imponente, sin duda el mejor del Paraguay. No se explica por ello, que exista cierta distancia entre el Este y los intereses industriales del Paraguay. Tienen tres aeropuertos grandes a su alcance: el de Foz de Iguazú, el de Itaipu y el Guaraní. Tiene varios parques industriales y de tecnología a su disposición. Muchas empresas ya están operando en actividades afines a la informática y la electrónica. La lectura del capítulo cuatro de este análisis demuestra que ya existe un silencioso proceso de industrialización en el Este, dependiente de diversas áreas del comercio fronterizo. En este sentido sería revelador hacer un censo industrial en esta zona. Muchos empresarios se quejan de la falta de líneas de teléfono y energía eléctrica, lo cual refleja que un cuadro de gran demanda y poca oferta. Hace poco se inauguró una fábrica moderna de CDs en Ciudad del Este, que puede competir con la mejor tecnología del mundo, pero no hicieron uso de ninguno de los regímenes de maquila, ni de zona franca. La conclusión es que el sector privado esta llevando la delantera del proceso y que el sector público puede contribuir considerablemente si se pone al día con un marco legal más moderno y de cara al futuro.

