

**Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo
Económico y Social
República del Paraguay**

**Informe Final del Estudio de Recolección
de Información y Verificación de las
Políticas y Sistemas para la Promoción
de Alianzas Público-Privada en la
República del Paraguay (RESUMEN)**

Enero de 2017

**Agencia de Cooperación Internacional del Japón
(JICA)**

Deloitte Tohmatsu Financial Advisory LLC

Castalia Limited

Padeco Co., Ltd.

5R
JR
16-042

Alianzas Público-Privadas en Paraguay

En 2013, el Gobierno del Paraguay reformó el marco legal para facilitar la participación del sector privado en proyectos de infraestructura. Lo hizo a través de la promulgación de la Ley No. 5102/13, conocida como la Ley de APPs. Se estableció una unidad de APP en la Secretaría Técnica de Planeación, que en conjunto con el Ministerio de Hacienda ha recibido y evaluado potenciales proyectos APPs, así como desarrollado las bases de los procesos y metodologías necesarias. Hasta el momento, dos proyectos han alcanzado la fase de licitación: las Rutas 2 y 7 y el Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi (AISP).

A futuro, el Gobierno tiene el reto de seguir fortaleciendo el marco regulatorio e institucional de las APPs en el Paraguay. En particular, a medida que la adopción de APPs aumente, se debe establecer un proceso más estructurado de selección y priorización de proyectos. Además, deben terminarse los documentos que están en desarrollo para guiar a las entidades relevantes en los diferentes procesos relacionados a la estructuración y operación de APPs.

La Ley APP y su Decreto Reglamentario

El marco regulatorio e institucional en el cual se enmarcan las APPs en el Paraguay es reciente. El Gobierno del Paraguay promulgó la Ley No. 5102/13, conocida como Ley de Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública o Ley APP en el 2013. La Ley fue reglamentada por el Decreto Reglamentario No. 1350/14, el cual estableció al marco regulatorio e institucional en el cual se enmarcan actualmente las APPs.

Dos maneras para originar proyectos APP

Las APPs en el Paraguay pueden ser originadas de dos maneras: por iniciativas públicas o por iniciativas privadas.

Las iniciativas públicas hacen referencia a los proyectos APP que provienen de los organismos y entidades del estado que tienen la competencia legal para contratar proyectos APP¹. Estas entidades u organismos son conocidos como administraciones contratantes (ACs).

Por otro lado, las iniciativas privadas hacen referencia a los proyectos APP que son inicialmente propuestos por empresas privadas (proponente privado) a la Unidad de APPs de la STP. Éstos proponentes privados deben preparar los estudios de prefactibilidad con características similares a los estudios de prefactibilidad preparados por las ACs. Además, los proponentes privados deben presentar documentos que demuestren que tienen la capacidad financiera, legal, y técnica de llevar a cabo el proyecto².

Asignación de riesgos en los contratos APPs

La Ley APP indica que los contratos APP deben establecer de manera clara los riesgos que

¹ Decreto No. 1350/14. Artículo 3ero. Página 4.

² Decreto No. 1350/14. Artículo 136. Página 99.

asume el Estado y los riesgos que asume el privado³. Además, indica que los riesgos deben ser asignados a la parte que está en mejor posición de mitigarlo y asumirlo.

El Decreto APP⁴ enumera las categorías de riesgo que deben ser consideradas en los contratos APP⁵. Estos son:

- Riesgo de ingeniería y construcción (variación de los costos de los equipos o las materias primas, aumento en la cantidad de obras previstas, cambio en los diseños)
- Riesgos operacionales (Sobrecosto en el mantenimiento, baja eficiencia operacional)
- Riesgos de mercado (Menores usuarios, menores tarifas)
- Riesgos medio ambientales y de conflictos sociales (Incumplimiento normativo ambiental)
- Riesgos financieros del proyecto (Dificultad en cierre financiero, cambio en las condiciones financieras)
- Riesgos políticos (Impago, default del Gobierno)
- Riesgos derivados de fuerza mayor y caso fortuito (Guerra, desastres naturales)

La Ley APP asigna responsabilidad sobre la valoración y el registro de los riesgos, pero no establece lineamientos para su asignación.

Compromisos fiscales y el Fondo Fiduciario de Garantía y Liquidez

La Ley APP⁶ pone un límite al valor total de compromisos fiscales derivados de contratos APP que el Estado Paraguayo puede asumir. El valor presente de la suma de los compromisos fiscales firmes y contingentes cuantificables, netos de ingresos contingentes, no debe exceder en ningún momento el dos por ciento del PIB del año anterior.

Los recursos destinados a garantizar el pago de los compromisos firmes y contingentes serán depositados por el MH en el Fondo Fiduciario de Garantía y Liquidez (FFGL). El MH es el fideicomitente del FFGL, el cual es administrado por la Agencia Financiera de Desarrollo. La Figura presenta la estructura de los pagos de los compromisos fiscales firmes y contingentes y los roles que desempeña el MH.

El FFGL se creó con el objetivo de garantizar los pagos de los compromisos firmes y los compromisos contingentes cuantificables derivados de los contratos APP⁷. La Ley APP establece que el FFGL debe mantener el 100 por ciento de los compromisos firmes del próximo año calendario⁸.

³ Ley No. 5102/13. Artículo 4. Página 4.

⁴ Decreto No. 1350/14. Artículo 6. Página 8.

⁵ Decreto No. 1350/14. Artículo 6.

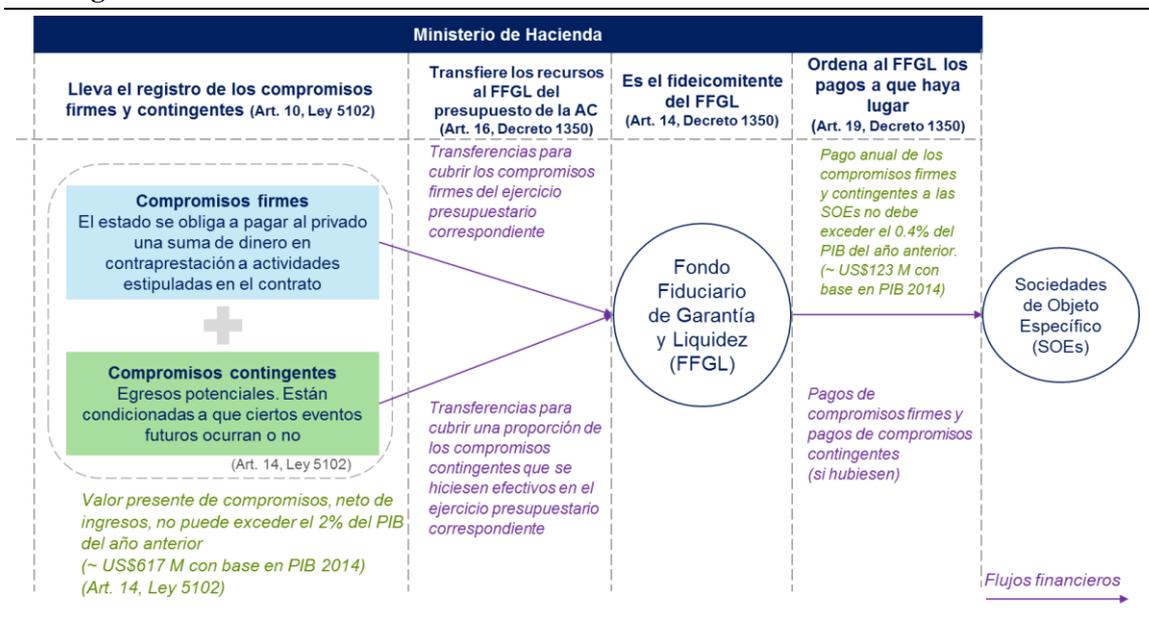
⁶ Ley No. 5102/13. Artículo 14. Página 10

⁷ Además de los compromisos firmes y contingentes, con los fondos del FFGL se deben cubrir los costos que se incurran en cualquier proceso de resolución de controversias.

⁸ Ley No. 5102/13. Artículo 11. Página 8.

Además, el FFGL debe mantener al menos el 10 por ciento del valor presente de la suma de los compromisos contingentes cuantificables de todos los proyectos APP existentes.

El Rol del Ministerio de Hacienda y el Esquema de Pagos de los Compromisos Firmes y Contingentes Derivados de APPs



Legislación aplicable de los contratos y solución de controversias

La Ley APP establece que la legislación de fondo aplicable que debe regir los contratos APP es la ley de la República del Paraguay.⁹ No obstante, permite tribunales arbitrales nacionales o internacionales para la solución de controversias. Es decir, que la cuestión de derecho se dirime de acuerdo a la Ley Paraguaya, pero el arbitraje puede regirse por los reglamentos de un tribunal nacional o internacional. Sin embargo, siempre se aplica la ley de la República del Paraguay en el trámite del arbitraje.

El Marco Institucional de las APPs en Paraguay

La Ley APP estableció mecanismos para fortalecer la capacidad institucional del Estado paraguayo en la evaluación, estructuración, y monitoreo de proyectos APP.

- **Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)**
- **La Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP)**
- **La Dirección de Agua Potable y Saneamiento del MOPC (DAPSAN)**
- **La Administración Nacional de Electricidad (ANDE)**

⁹ Ley No. 5102/13, artículo 5to y Decreto 1350/14, artículo 5to

- **La Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC)**
- **El Ministerio de Justicia (MJ)**
- **Ferrocarriles del Paraguay (FEPASA)**
- **La Municipalidad de Asunción**

Proceso

Las ACs tienen la función de identificar y seleccionar proyectos APP¹⁰. Sin embargo, de momento no hay mecanismos claros para la identificación de una lista de proyectos de infraestructura y seleccionar candidatos a ser APPs. Actualmente, en cada una de las ACs lleva a cabo este proceso de diferentes maneras. Dado que el proceso de identificación y selección no es claro, no se ha podido desarrollar una cartera de proyectos de infraestructura y de proyectos APPs.

La Ley APP estableció un proceso claro para la preparación de proyectos APP. El proceso de preparación varía de acuerdo a si el proyecto proviene de una iniciativa pública o de una iniciativa privada, pero en ambos casos consta de cuatro etapas: preparación inicial, estudios de pre-factibilidad, estudios de factibilidad, y aprobación.

Cartera de APPs

Proyectos en licitación

- Diseño, construcción, duplicación, operación, y mantenimiento de las rutas nacionales 2 y 7
- Ampliación y mejoramiento del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi

Proyectos APP en estudio

Actualmente, ocho proyectos se encuentran en etapa de estudio. De estos ocho proyectos, dos fueron presentados como iniciativa pública y seis como iniciativa privada.

- Rehabilitación, mejoramiento, y ampliación de las rutas nacionales 1 y 6
- Dragado de apertura, señalización, operación, y mantenimiento de la Hidrovía del río Paraguay

Rol de Agencias Internacionales de Cooperación y Donantes a la Fecha en Paraguay

Banco Mundial

El Grupo del Banco Mundial, ha apoyado desde el 2010 la promoción de las APPs en el Paraguay. Por ejemplo, el Banco Mundial apoyó en la redacción de la Ley de APP y está cooperando con el Gobierno de Paraguay en los dos proyectos que están en licitación (proyecto de ampliación del aeropuerto de Asunción y proyecto de extensión de las rutas 2 y 7).

¹⁰ Ley No. 5102/13. Artículo 8. Página 5.

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

De entre las organizaciones que han brindado asistencia al Paraguay para las APPs, la CAF es una de las que juega un papel importante y ha estado apoyando desde diversos campos.

Con el fin de estandarizar la formación de proyectos APP y la evaluación por parte del sector público, la CAF creó los "Manuales de Formulación y Evaluación de Proyectos de Participación Público Privada" en mayo de 2016.

Además, la CAF ha ofrecido asistencia técnica relativa a la creación de los documentos de licitación de los proyectos de APP que están en curso. Asimismo, ha impartido cursos de capacitación por expertos extranjeros destinado a los funcionarios de las agencias gubernamentales, con el fin de fortalecer el sistema de APPs en el Paraguay. En el futuro, la CAF está considerando el apoyo para un plan de inversión en infraestructura para fortalecer el proceso de identificación y selección de proyectos APP.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Con el fin de llevar a cabo el fortalecimiento del marco jurídico e institucional de las APP del Paraguay, el BID ha invitado a expertos de Chile y México para hacer capacitaciones. Además, ha ofrecido asistencia técnica en la preparación del estudio de viabilidad del proyecto de ampliación de las rutas 2 y 7. Asimismo, el BID está considerando la posibilidad de promover, mediante la cofinanciación con JICA, el potencial proyecto APP de agua y alcantarillado del Alto Paraná.

Análisis de las Políticas y Prácticas de Asignación de Riesgos en las APPs en el Paraguay

El marco legal de las APPs del Paraguay establece que la asignación debe tener en cuenta las características de cada proyecto APP y la probabilidad de ocurrencia de los riesgos¹¹.

Sin embargo, y a pesar de que se han creado algunas guías relacionadas con la evaluación de riesgos de los proyectos de APP (Manual de APPs preparado con una cooperación técnica de la CAF por la STP), no se ha establecido guías y manuales especializado para la asignación de riesgos.

En la etapa preparatoria de proyectos APP, está estipulado que la AC debe hacer un estudio de pre factibilidad y después uno de factibilidad. En el estudio de pre factibilidad se hace un análisis de riesgos y en la etapa de factibilidad se evalúa la asignación de riesgos (Decreto No.1350, Capítulo III). El Ministerio de Finanzas ha determinado que se debe evaluar el impacto de la asignación de riesgos y finanzas públicas cuando se llega a la etapa de preparación del proyecto y del contrato APP (Ley No. 5102, artículo 10). En cuanto a los dos proyectos que están avanzando en los procedimientos de licitación (Proyecto de ampliación del aeropuerto de Asunción y Proyecto de extensión de las líneas N°2 y N°7), se han hecho estudios de riesgos a nivel cuantitativo y cualitativo.

El Manual APPs creado para la STP por la CAF, menciona los pasos a seguir para hacer el análisis de riesgos. Este documento se podría complementar con guías más detalladas para el uso de los funcionarios públicos que estructuren proyectos APP.

Otros países con desarrollo avanzado en APPs, así como algunas organizaciones internacionales, han establecido pautas más precisas, que aun así mantienen la flexibilidad para la asignación de riesgos.

Paraguay se beneficiaría con la creación de matrices de riesgo modelo para fortalecer el proceso de identificación y asignación de riesgos. Es adecuado que la evaluación de riesgos se haga con base en la naturaleza específica de cada proyecto APP y el estado actual de cada sector; como se ha venido haciendo en Paraguay. Sin embargo, las matrices de riesgo modelo que muestran la asignación de riesgos típica que se hace en proyectos APP en diferentes sectores serían útiles como una guía y punto de partida para los actores involucrados en el proyecto. La asignación de riesgos puede diferir entre sectores según las características de ingresos, costos, y riesgos inherentes a cada sector.

Asignación de asignación de riesgos en el proyecto APP de la Ruta 2 y 7

Asignación del riesgo comercial

A pesar de que el cobro de peajes lo realiza el privado, quien debe remitir el importe total de la tasa aplicada al fondo fiduciario, la mayor parte del riesgo de demanda es tomado por el MOPC—la AC de este proyecto (el público). La AC asegura los pagos necesarios para cubrir inversión, mantenimiento, y dar un retorno al privado, independiente del tráfico real de la ruta. La asignación del riesgo de demanda se puede entender con claridad observando el mecanismo de pago de este proyecto. El pago al privado tiene tres componentes: pago diferido para la inversión, pago por disponibilidad, y pago relacionado con el volumen de tráfico.

¹¹ Decreto No.1350/14, Artículo 5.

Mecanismo de Pago del Proyecto APP de la Ruta 2 y 7



Fuente: Unidad de APPs de la STO. “Informe de Gestión 2015”

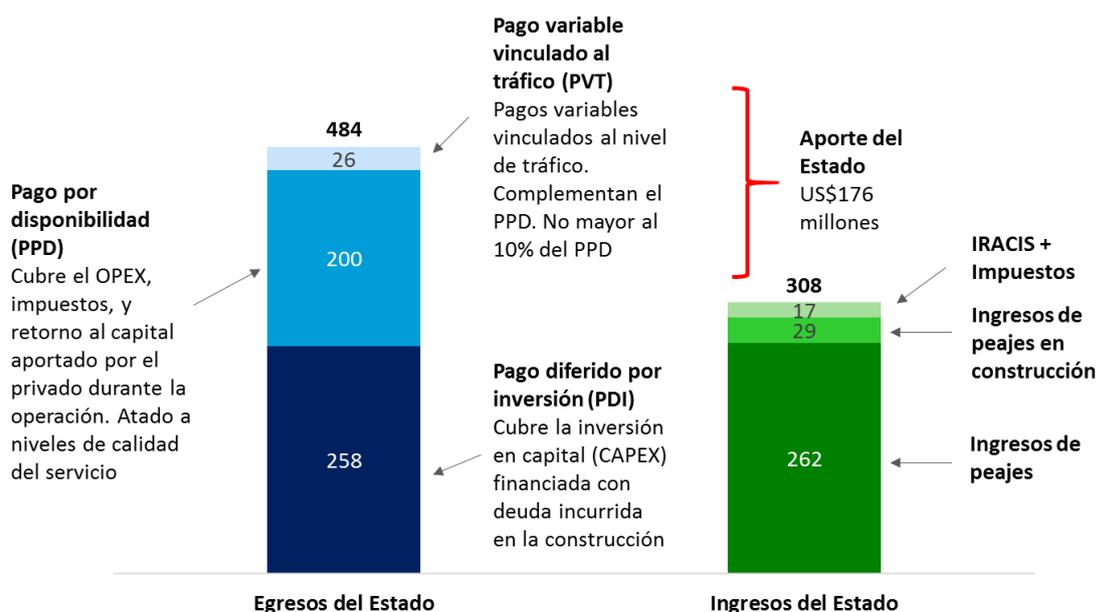
http://www.stp.gov.py/v1/?wpfb_dl=370

El privado recupera el costo inicial de inversión (CAPEX) mediante el pago diferido de inversión. El costo de mantenimiento profundo lo recupera con el pago por disponibilidad. Este pago también le permite cubrir OPEX y retorno a su inversión. Como el pago por disponibilidad se basa en el desempeño, el riesgo de que no se puedan recuperar esos costos es bajo. El privado asume una porción del riesgo de volumen de tráfico mediante el pago por tráfico, pero este sólo representa alrededor del 10 por ciento del pago de disponibilidad. El riesgo de no cubrir los costos es entonces bajo. Así, el riesgo de demanda es asumido en su mayoría por el MOPC (el público), y el privado solo asume un riesgo parcial.

Compromisos fiscales derivados del riesgo comercial

Como se mencionó anteriormente, el MOPC tomará la mayor parte del riesgo de demanda, y hará pagos al privado por el CAPEX, OPEX, y el rendimiento a la inversión en capital privado.

Figura 3.5: Déficit de Financiación del Proyecto APP de las Rutas 2 y 7



Fuente: Creada por los consultores según el Informe de gestión de STP 2015

Asignación de otros riesgos relevantes

El riesgo de adquisición de tierras

En el proyecto APP de la ruta 2 y 7, el riesgo de adquisición de la tierra lo asume el MOPC (la AC). Como medida de mitigación, si no se realiza la adquisición de la tierra definida en el contrato, está convenido que las partes implicadas realicen ajustes necesarios; en algunos casos es posible la cancelación del contrato.

Riesgo de la red de carreteras conexas

La Matriz de Riesgo del presente Proyecto no contempla este componente de riesgo. Sin embargo, el mismo amerita ser considerado con cierta particularidad, por ejemplo, estipulando en el contrato de Proyecto APPs que la parte pública no realizará la construcción del desvío que evita la carretera de peaje, no sin antes realizar un extenso estudio acerca del presente riesgo durante la etapa de identificación y análisis de riesgos.

Riesgos de fuerza mayor

En el proyecto APP de la ruta 2 y 7, el riesgo de fuerza mayor es compartido entre el MOPC y el privado. En cuanto a medidas de mitigación, aquellas partes del riesgo que no puedan ser compensadas por el MOPC serán aseguradas por el privado.

Riesgo de cambio en leyes y regulaciones

El proyecto de las Rutas 2 y 7 asigna los riesgos de acuerdo a buenas prácticas internacionales. En primer lugar, la parte pública asume el riesgo en aquellos casos en que el cambio afecta exclusivamente al sector o a la empresa. En estos casos, se realizará un reequilibrio financiero y el público compensará al privado por los menores ingresos o mayores costos que pueda generar el cambio. Por el contrario, el privado asume los riesgos derivados de cambios en leyes amplias y generales (por ejemplo, la revisión de la tasa de impuesto de renta a empresas). El lado privado debe trazar un plan financiero que estipule los posibles impactos financieros que acarrearían la modificación de leyes generales. Además, un estudio acerca de la posibilidad de que las leyes y reglamentos que rigen al proyecto se vean modificados, previo a la firma del contrato del Proyecto APP.

El riesgo político y riesgo de incumplimiento de contrato

El riesgo político consta de varios tipos:

- Riesgo de que no sea posible repatriar dividendos al país de origen (riesgo de remesas)
- Expropiación y violación de los derechos (riesgo de que el gobierno se quite o viole los derechos e intereses relacionados con las operaciones comerciales)
- Riesgo de incumplimiento de contrato y similares (incumplimiento de contrato y riesgo de destrucción unilateral por parte del gobierno receptor sea llevada a cabo).

En el proyecto APP de la ruta 2 y 7, los operadores privados asumen el riesgo político. En las experiencias internacionales, muchas veces por lo menos algunas partes del riesgo político son asumidas por el público. Por lo tanto, en el caso del Paraguay todavía hay un margen de análisis sobre cuál sería la mejor manera de asignar y mitigar este riesgo.

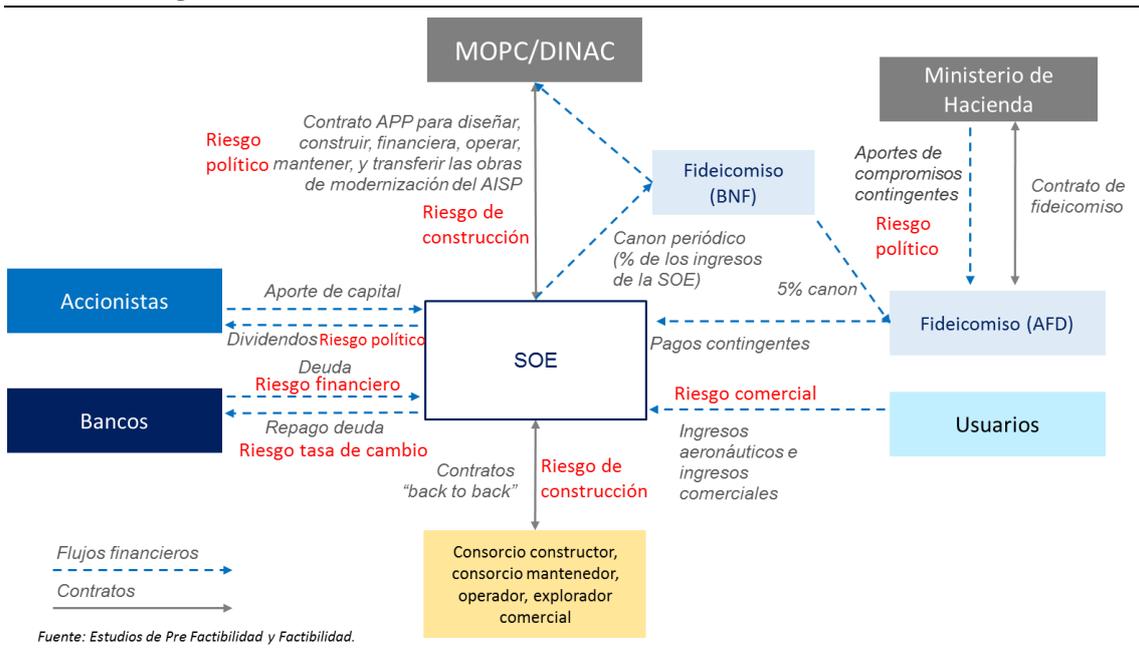
Análisis de asignación de riesgos del proyecto APP del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi

En el AISP el Estado asignó al privado los riesgos importantes del proyecto, como el riesgo de demanda, el riesgo por sobrecostos en la construcción, y el riesgo por deficiencias en el diseño. Por otra parte, el Estado paraguayo tomó el riesgo predial en la fase de construcción.

Análisis de asignación de riesgos del APP del AISP

El modelo de negocio de la APP del AISP muestra la asignación de riesgos utilizada. En particular, se asignaron al privado los riesgos que están directamente relacionados con la operación del AISP, como el *riesgo de demanda*, pues la Sociedad de Objeto Específico (SOE) está a cargo de gestionar y recibir los ingresos relacionados con las actividades aeronáuticas y comerciales del AISP. El Estado retuvo riesgos que se estimaron no podían ser gestionados adecuadamente por la SOE. Presentamos la matriz de riesgos completa para el proyecto APP del AISP en la siguiente figura.

Modelo de Negocio del APP del AISP



Se asignó al privado el riesgo de construcción, el cual puede ser gestionado por el privado a través de los contratos back-to-back o contratos de tercerización con los contratistas. Se espera que la SOE no realice todas las tareas relacionadas con la construcción y operación del AISP. Esta se apoyará en contratistas para que realicen tareas que requieren una experiencia específica.

También, el riesgo de tasa de cambio fue asignado al privado, dado que se espera pueda ser cubierto a través de instrumentos financieros disponibles en el mercado. En particular, la SOE debe cubrir los riesgos con los bancos o instituciones financieras relacionados al pago de la deuda en dólares. Actualmente existen productos comerciales de cobertura a los cuales el privado puede acceder fácilmente.

Por último, el riesgo político fue asignado al privado y está presente en varias partes del modelo de negocio.

Comparación de la asignación de riesgos del APP del AISP con proyectos similares en la región

La asignación de riesgos tuvo en cuenta los resultados de un panel de expertos, y en su mayoría siguió criterios similares a los seguidos en proyectos APP aeroportuarios en la región.

La diferencia más relevante es la asignación del riesgo de sobre costo predial. En los APPs de aeropuertos de Chile y Colombia, por ejemplo, este riesgo fue asignado al privado o compartido entre las partes, mientras que el Estado paraguayo lo retuvo. Por esta razón, se puede decir que el Gobierno paraguayo asumió más riesgo en la fase de construcción que lo que se hizo en otros países.

Adicionalmente, en el APPs del AISP no se incluyó el riesgo de traslado, reubicación, y protección de las redes servicios públicos—que sí fue tenido en cuenta en APPs de otros aeropuertos.

Por último, en el APPs del AISP, a diferencia de Chile y Colombia, no se incluyó el riesgo por protestas o invasión de la infraestructura aeroportuaria.

Análisis de Sistema de Garantías Establecido para APPs en el Paraguay

La Ley APP y el Reglamento APP establecieron el Fondo Fiduciario de Garantía y Liquidez (FFGL) con el fin de garantizar los pagos a los operadores privados. El FFGL es administrado por la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) de acuerdo a las directrices del MH. Cualquier pago que ordene el MH debe ser realizado de acuerdo a lo estipulado en cada contrato APP.

El MH, en nombre del Gobierno, crea un fondo fiduciario cada vez que se firme un contrato APP. La creación del fondo fiduciario brinda seguridad al privado, dado que garantiza los pagos. Esto dado que los recursos que el Gobierno deposite en cada fondo solo pueden ser utilizados para hacer frente a los compromisos derivados de los contratos APP, y no pueden ser reembolsados al Tesoro nacional. El Gobierno debe depositar la totalidad de los compromisos firmes y el 10 por ciento de los pasivos contingentes estipulados en los contratos APP cada año fiscal.

Si bien el fondo fiduciario redujo el riesgo de impago, aún existen aspectos que podrían ser vistos con preocupación por parte de los inversionistas privados. En primer lugar, el valor que el Gobierno debe depositar para hacer frente a los compromisos contingentes puede verse como bajo. De hecho, en el caso de una situación imprevista, con el 10 por ciento de los fondos no se pueden cubrir las pérdidas en las empresas privadas.

Propuestas de Reforma y Fortalecimiento del Marco Regulatorio e Institucional de las APPs en el Paraguay

Recomendamos al Gobierno del Paraguay tomar algunas medidas para fortalecer el marco de APPs en el país y avanzar en el desarrollo de proyectos APP.

Acciones de Fortalecimiento del Marco y la Capacidad Institucional para las APPs en el Paraguay

- **Crear una unidad** (o asignar responsabilidades a una unidad existente) para mejorar la planeación de las inversiones a realizar en infraestructura. La unidad sería la encargada de dirigir el proceso de identificación, selección, y priorización de proyectos con posibilidades de ser estructurados como APPs, así como decidir cuáles deben realizarse por medio de otros mecanismos de contratación
- **Establecer un panel de expertos en APPs** que esté disponible para realizar estudios o asesorías según las necesidades del Gobierno paraguayo. El panel de expertos le permitiría al Gobierno aprovechar la experiencia de expertos nacionales e internacionales, para analizar aquellos proyectos o situaciones que requieren un conocimiento técnico, legal, o financiero especializado que aún no está presente en las entidades públicas
- **Diseñar e implementar programas de capacitación en APPs** para fortalecer la capacidad para adelantar proyectos APP en Paraguay. El programa se enfocaría en el personal involucrado en APPs en el país incluyendo la Unidad de APPs de la STP, el MH, el MOPC, otros ministerios, ACs, y municipalidades

Posibilidad de la Cooperación Financiera Reembolsable para APPs en Paraguay

Viability Gap Fund (VGF)

¿Qué es un Viability Gap Fund (VGF)?

Un VGF es un mecanismo para que el Gobierno provea aportes (subsidios) a proyectos que son económicamente viables, pero que sus ingresos no son suficientes para cubrir sus costos (hay una brecha de financiación).

Préstamos en Yenes para el VGF

Préstamos en yenes, provistos por JICA, podrían ser utilizados por el Gobierno paraguayo para financiar el VGF para proyectos APP. Los préstamos en yenes son una de las medidas de apoyo que el gobierno japonés ha introducido para proveer apoyo a los gobiernos para que estos a su vez financien aportes que hacen a proyectos APP. En casos en que sólo con financiamiento comercial es difícil financiar un proyecto APP y éste recibe apoyo del gobierno en forma de VGF, dicho apoyo puede ser financiado con préstamos en yenes.

Ventajas y consideraciones sobre los préstamos en yenes para financiar un VGF

Al utilizar préstamos de yenes para financiar un VGF, con unas condiciones de crédito favorables, el gobierno del Paraguay puede recaudar fondos para la amortización a largo plazo y reducir la carga financiera. Además, puesto que es posible pedir prestado a una tasa de interés más baja que la financiación mediante emisión de bonos del gobierno o préstamos bancarios comerciales, se esperaría una reducción en el costo de financiación del gobierno y por tanto mejoraría la viabilidad financiera de los proyectos.

Sí el Gobierno del Paraguay quiere usar el préstamo, es necesario mantener la sostenibilidad de la deuda pública en un nivel saludable. Por eso, incluso después de la provisión de los préstamos, se requeriría que el gobierno del Paraguay gestione proactivamente la deuda y que mantenga su capacidad de pago de la misma. Asimismo, para los proyectos que han recibido recursos del VGF financiado con el préstamo en yenes, el gobierno (la AC) debe asegurar que los proyectos operen con unos costos razonables y alcancen las rentabilidades dentro de lo esperado, así como también asegurar que haya un manejo financiero adecuado de los proyectos incluyendo de riesgos cambiarios.

Préstamo Equity Back Finance (EBF)

El esquema del Préstamo EBF consiste en un sistema que aplica el préstamo en yenes como medio para compensar la inversión de las organizaciones gubernamentales (empresas estatales) en el marco de un proyecto de infraestructura, en el que las organizaciones gubernamentales (empresas estatales) y empresas privadas invierten a las Sociedades de Objeto Específico (SOEs).

En el presente esquema, el suministro de bienes y servicios no están sujetos a restricciones, el cual se ejecuta a través de un crédito no atado. Por otro lado, este préstamo es destinado a proyectos que no se enmarcan dentro de la modalidad de financiamiento de respaldo (Equity Back Finance) que ofrecen las instituciones financieras comunes, por cuestiones de riesgo-país de los países en desarrollo.

Ventajas de la aplicación del Préstamo EBF y aspectos a tener en cuenta

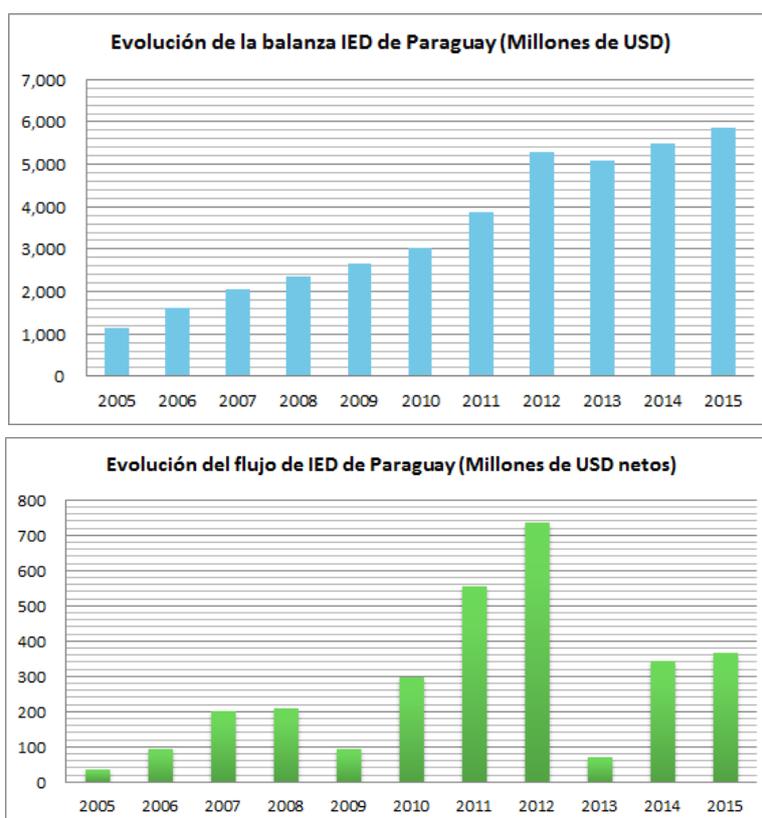
La cobertura del faltante de la parte pública por medio del préstamo en yenes en un proyecto de participación público-privada en el que los actores gubernamentales (empresas estatales) y privados invierten conjuntamente a una SOE, aumenta la confiabilidad de la organización pública y garantiza el aporte público a la SOE. Aquellos proyectos que mantienen un bajo nivel de viabilidad financiera únicamente con el ingreso de sus actividades, necesitan cubrir su faltante financiero con un subsidio. Financiar el aporte gubernamental (subsidio) con el préstamo en yenes permitirá que un mayor número de proyectos se conviertan en un proyecto “Bancable”

Política y Sistema de promoción de inversión extranjera directa

En los últimos años la inversión extranjera directa (IED) ha aumentado hacia Paraguay, y la IED acumulada ha alcanzado aproximadamente US\$5.86 mil millones dólares a finales de 2015. El presidente Cartes, elegido en 2013, ha sido un hombre vinculado al sector empresarial. El Sr. Cartes está trabajando para atraer inversión extranjera utilizando la estabilidad macroeconómica y los beneficios tributarios como los principales atractivos.

La recesión de la economía mundial tuvo un impacto en la IED. En particular, la IED cayó fuertemente en 2009, después de un periodo de crecimiento en el periodo entre 2005 y 2008. En la recuperación de la recesión, la IED aumentó de manera importante durante el periodo entre los años 2010 y 2012. De hecho, el año 2012 presentó la mayor IED en la historia del país. En 2013, la IED volvió a caer de manera importante, y desde entonces, se ha venido recuperando.

La mayoría de las inversiones extranjeras directas provienen de Estados Unidos, Brasil, Argentina, y España. En el año 2014, las mayores inversiones provinieron de Brasil, Estados Unidos, Panamá, Guatemala. Debido a la recesión de los últimos años de la economía brasileña, las empresas brasileñas han trasladado sus bases de producción a Paraguay porque tiene un entorno comercial más favorable (datos de la Embajada de Paraguay en Japón).



(Fuente: Banco Central del Paraguay)

Detalles de los principales sistemas de promoción de IED y estado de su uso

	Ley N° 60/90	Ley de Zonas francas	Ley de Maquila
Promulgación	1990 (sin embargo, fue significativamente revisada en 2004)	En 1995, (Inicio de operación en 2002)	1997 (Inicio de operación en 2001)
Incentivos y beneficios	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Exención de impuestos en la importación de equipos ➤ Exención de impuestos de los dividendos 	Exención de todos los impuestos salvo el “Impuesto de zonas francas” (impuesto sobre las ventas 0.5%).	Exención de impuestos salvo para el “Impuesto Único de Maquila”; (impuesto del 1% del valor agregado)
Período de tiempo	5-10 años	Depende del contrato con la empresa de gestión operativa (hasta 2032)	No especificado. Sin embargo, las materias primas importadas deben ser reexportadas dentro de 6 meses.
Ministerios competentes	Ministerio de Comercio e Industria y Ministerio de Hacienda	Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Comercio e Industria	Ministerio de Comercio e Industria y el Ministerio de Hacienda
Situación del uso	Aproximadamente 2500 empresas	Zona Franca Global: 16 empresas	108 empresas

Ley N° 60/90

Objeto

Para aplicar a la inversión se puede hacer de las siguientes formas, sin importar si es persona física o jurídica, o su nacionalidad.

- a) Dinero en efectivo realizado bajo las condiciones previstas por el gobierno, préstamos, finanzas, créditos, etc.
- b) Producción de bienes de capital para bienes de capital industriales locales, entrada de materias primas e insumos
- c) Marcas, diseños, procesos, licencias y modelos industriales cuya transferencia tecnológica sea posible
- d) Servicios de asistencia técnica profesional
- e) Alquiler de bienes de capital
- f) Forma prescrita por el gobierno y otros

Período

Cinco años. Sin embargo, en el caso de invertir en las zonas de desarrollo prioritarias

determinadas por la STP, el período será de 10 años.

Incentivos y beneficios

- Exención de derechos de aduana sobre las importaciones de equipo antes de la ejecución del proyecto de inversión
- Exención del impuesto sobre el valor añadido (IVA)
- Si la inversión es de más de 5 millones de dólares, exención del impuesto sobre dichos dividendos (10 años)
- Si la inversión es de más de cinco millones de dólares, exención del impuesto sobre las remesas al extranjero debido al pago de las tasas de interés de préstamos
- Exención de impuestos sobre el capital pagado (5 años)
- Exención del impuesto sobre establecimiento empresarial y registro
- Exención de las reservas de los bancos en relación con las importaciones de bienes de capital
- Exención del impuesto de timbre

Procedimientos de aplicación

Paso 1: Adquisición del permiso de residencia (Unos 6 meses. En algunos casos se necesita más)

El procedimiento del permiso de residencia se realiza en el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE) del Ministerio de Industria y Comercio. Los documentos necesarios son: pasaporte, certificado de nacimiento, certificado de matrimonio, certificado de la policía, tarjeta de inmigración (o pasaporte sellado), certificado de salud, prueba de residencia, último certificado de extranjero, certificado de Interpol, certificado de capacidad de pago, declaración jurada legal y comprobante de pago de la cuota.

Paso 2: Establecimiento de la empresa (aproximadamente 3 meses)

El procedimiento del establecimiento de la empresa se realiza en el SUACE (Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas) del Ministerio de Comercio.

Los documentos necesarios son: las actas constitutivas, formularios de solicitud de registro, acta notarial, certificado personal del representante legal, certificados personales de los ejecutivos, copia o certificado de pago de impuestos de bienes raíces del contrato de alquiler, certificado de pago de la cuota, la lista de los empleados, la forma de contrato de trabajo, certificado personal de los empleados.

Paso 3: Aplicación del proyecto de inversión (1 mes-2 meses)

Ministerio de Comercio e Industria se ha convertido en la ventana de tramitación. Después de eso, el Consejo de Inversiones llevará a cabo una reunión en el mes y toma una decisión dentro de los 60 días desde la fecha de recepción de la solicitud del proyecto de inversión. El Consejo está compuesto por representantes del Ministerio de Comercio e Industria, Ministerio de Haciendas, Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Agencia de Planificación del Desarrollo

Económico y Social, y el Banco Central, además de representantes del sector privado (Federación Industrial de Paraguay, Confederación Comercial Nacional de Productores).

Paso4: La aprobación de los ministerios y organismos competentes (entre unos 15 días)

Una tomada la anterior resolución, el Ministerio de Comercio e Industria y el Ministerio de Haciendas tomarán una decisión sobre la aprobación del proyecto de inversión dentro de los 15 días.

Ley de Zonas Francas

Objeto

Las empresas que practican las siguientes operaciones:

- Comercial: productos para la casa de corretaje
- Industria: la fabricación de las mercancías exportadas (incluyendo el ensamblaje)
- Servicios: mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo

Período

Las zonas francas operan bajo concesión y el contrato es de 30 años.

Incentivos y beneficios

A. Concesionarios

- Incentivos estipulados por la Ley de Promoción de Inversiones
- Exención de impuestos sobre las importaciones de bienes de capital para la infraestructura de las zonas francas
- Exención de del impuesto sobre el valor añadido (IVA) de los servicios ofrecidos a los usuarios
- Exención del impuesto sobre instalaciones portuarias proporcionadas a los usuarios

B. Usuarios

- Exentos de todo impuesto nacional, regional y municipal, salvo para el “Impuesto de Zona Franca”. Se paga un 0.5% de las ventas a las exportaciones a terceros países.
- Incentivos previstos en la Ley de Promoción de la Inversión
- Simplificación de los procedimientos de importación de productos
- Almacenamiento seguro de carga
- Se puede importar todo tipo de cosas salvo los artículos listados en la Ley n° 525/95.
- Exención temporal de los derechos de aduana
- Exención de impuestos sobre las importaciones de bienes de capital para la infraestructura de la zona libre
- Exención del impuesto sobre el valor añadido aplicado al servicio para el usuario (IVA)
- Exención de impuestos de las instalaciones portuarias que se proporcionan a los usuarios, etc.

Procedimiento de solicitud

Paso 1: Adquisición del permiso de residencia (6 meses. En algunos casos se necesita más)

El procedimiento del documento de permiso de residencia se realiza en el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE) del Ministerio de Industria y Comercio. Los documentos necesarios son: pasaporte, certificado de nacimiento, certificado de matrimonio, certificado de la policía, tarjeta de inmigración (o pasaporte sellado), certificado de salud, prueba de residencia, último certificado de extranjero, certificado de Interpol, certificado de capacidad de pago, declaración jurada legal y comprobante de pago de la cuota.

Paso 2: Establecimiento de una empresa (unos tres meses)

El procedimiento del Establecimiento de una empresa se realiza en el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE) del Ministerio de Comercio.

Los documentos necesarios son: las actas constitutivas, formularios de solicitud de registro, acta notarial, certificado personal del representante legal, certificados personales de los ejecutivos, copia o certificado de pago de impuestos de bienes raíces del contrato de alquiler, certificado de pago de la cuota, la lista de los empleados, la forma de contrato de trabajo, certificado personal de los empleados.

Paso 3: Solicitud de uso de la zona franca (alrededor de una semana)

Si se utiliza la zona franca como usuario, se realizan los procedimientos de solicitud para que una empresa opere en la zona franca (concesionarios).

Ley de Maquila

Objeto

Las empresas que llevan a cabo la re-exportación a un tercer país. No importa la forma de la empresa: Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada, o Sucursal.

Período

No se ha establecido ningún período para la aplicación de la Ley de Maquila. Sin embargo, de materias primas importadas deben ser reexportadas dentro de 6 meses. Por una modificación de la Ley realizada en 2015, la suspensión de tributos sigue vigente hasta 24 meses después de la importación temporal.

Incentivos y beneficios

-Exención de impuestos nacionales, regionales y municipales salvo para el “Impuesto Único de Maquila”; (impuesto del uno por ciento sobre la cantidad más alta entre el valor agregado en Paraguay o del valor total del producto)

Por “Valor añadido” se entiende las mercancías y los servicios comprados en Paraguay (electricidad, agua, teléfono, servicios profesionales, alquiler, seguros)

-Suspensión de impuestos sobre las materias primas y bienes para producir mercancías que serán reexportadas.

-Reembolso del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en el momento de la adquisición local

Procedimiento de solicitud

Paso 1: Obtener permiso de residencia (Para unos 6 meses. Hay casos en los que se necesita más).

El procedimiento del documento de permiso de residencia se realiza en el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE) del Ministerio de Industria y Comercio. Los documentos necesarios son: pasaporte, certificado de nacimiento, certificado de matrimonio, certificado de la policía, tarjeta de inmigración (o pasaporte sellado), certificado de salud, prueba de residencia, último certificado de extranjero, certificado de Interpol, certificado de capacidad de pago, declaración jurada legal y comprobante de pago de la cuota.

Paso 2: Establecimiento de una empresa (aproximadamente 3 meses)

El procedimiento del Establecimiento de una empresa se realiza en el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE) del Ministerio de Comercio.

Los documentos necesarios son: las actas constitutivas, formularios de solicitud de registro, acta notarial, certificado personal del representante legal, certificados personales de los ejecutivos, copia o certificado de pago de impuestos de bienes raíces del contrato de alquiler, certificado de pago de la cuota, la lista de los empleados, la forma de contrato de trabajo, certificado personal de los empleados.

Paso 3: Solicitud del programa de Maquila (de 1 a 2 meses)

La Secretaría Ejecutiva del CNIME (SECNIME), perteneciente al Ministerio de Comercio, se ha convertido en la ventana de atención para presentar un "plan de Maquila". La plantilla del Plan de Maquila se puede conseguir en el SECNIME. Entre sus apartados están: descripción y naturaleza del proceso industrial, importación, producción, exportación, creación de empleo, valor agregado, información de la tasa de desecho o desgaste, planes de acción, entre otros.

En el plan de Maquila es necesario adjuntar el contrato con la matriz extranjera (Contrato de Maquila), pero si no está listo para el envío, se puede presentar una carta de intención (*Letter of Interest – LOI*).

Después de eso, el Consejo Nacional de exportación de la industria maquiladora toma una decisión dentro de los 60 días desde la fecha de recepción de la solicitud del proyecto del Programa Maquila

Paso 4: Aprobación de los ministerios interesados (unos 2 meses)

Una vez tomada la decisión, el Ministerio de Comercio e Industria y el Ministerio de Hacienda tomarán una decisión sobre la aprobación del programa Maquila. La Resolución Biministerial será firmada por el Ministerio de Comercio e Industria y el Ministerio de Haciendas.

Paso 5: Entrega de contrato de Maquila

Las empresas que soliciten Maquila deben presentar el “contrato de Maquila” con la matriz extranjera en un plazo de 120 días tras la resolución del Paso 4. Después de la presentación, se puede iniciar el programa de Maquila.