

## ABSTRACTO

### I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO

<b>Título del Proyecto:</b>	Simplificación de Trámites de Exportación		
<b>País:</b>	Paraguay		
<b>Número del Proyecto:</b>	TC-01-10-00-3-PR		
<b>Beneficiario y Ejecutor:</b>	Gobierno del Paraguay a través del Ministerio de Industria y Comercio (MIC)		
<b>Financiamiento:</b>	Beneficiario:	US\$	300.000 (30%)
	FOMIN	US\$	700.000 (70%)
	TOTAL:	US\$	1.000.000
<b>Fecha de Solicitud del Proyecto:</b>	Octubre de 2001		

### II. ANTECEDENTES

#### A. Marco de Referencia

- 2.1 La expansión y diversificación de las exportaciones es el camino más efectivo para promover el crecimiento económico del Paraguay. El sector exportador paraguayo se caracteriza por una alta concentración en pocos productos y mercados. Los *commodities*, principalmente la soja y el algodón, y sus derivados, junto con la carne, la madera y el cuero, constituyen un 70% del valor de las exportaciones registradas. Además, en la última década se ha visto un incremento significativo en el volumen de exportaciones al MERCOSUR, mercado que hoy en día concentra más del 60% del valor de las exportaciones registradas.
- 2.2 No obstante el predominio de los productos primarios en las exportaciones del Paraguay, en los años '90 se ha dado un incremento del 20% en la exportación de productos no tradicionales. Estos productos incluyen parquet reconstituido, agroquímicos, ventiladores, envases plásticos, hilos de seda, y pañales, entre otros.
- 2.3 En julio del 2000, el gobierno paraguayo reglamentó la Ley 1064/97 para dar impulso a la industria maquiladora de exportación.<sup>1</sup> Esta ley provee diversos incentivos para que empresas establecidas en el Paraguay se asocien con empresas extranjeras para realizar

---

<sup>1</sup> La maquila se refiere a la realización, bajo contrato con una matriz extranjera, de procesos industriales o de servicios, totales o parciales sobre bienes tangibles o intangibles, admitidos temporalmente, y cuyo producto tiene como destino la exportación.

procesos industriales o de servicios que incorporen mano de obra y otros recursos nacionales a mercaderías de procedencia extranjera para luego ser exportadas. El impulso a la industria maquiladora es una de las áreas estratégicas de acción del gobierno para promover el desarrollo económico.

- 2.4 En setiembre del 2001, el Banco aprobó un préstamo (1349/OC-PR) para apoyar, con asistencia financiera y técnica, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PyMES). Mientras que este Programa apoyará a las PYMES en el desarrollo de estrategias de mejora de su competitividad, una gran desventaja que enfrenta el sector exportador paraguayo, y las PyMES en particular, son los altos costos de transacción que resultan de un proceso de exportación extremadamente complejo y burocrático.
- 2.5 Un minucioso análisis<sup>2</sup> de los aspectos jurídicos y operativos del proceso de exportación realizado el año pasado con recursos del Programa Sectorial de Inversiones (PAR/92/015) ha detectado que, en la tramitación de las exportaciones intervienen más de nueve instituciones públicas que deben otorgar certificaciones, habilitaciones u otros permisos requeridos para dicho proceso. Cada institución se halla ubicada en un lugar diferente y bastante lejano de la sede de la Aduana, por lo que se estima que los papeles que debe presentar el exportador recorren hasta 120 kilómetros. Los perjuicios de esta situación, se cuantifican tanto en el tiempo como en el dinero que debe invertir el exportador para lograr la salida al exterior de sus productos.
- 2.6 En respuesta a la problemática identificada en el mencionado estudio, y siguiendo las recomendaciones del mismo, el 27 de junio del 2001 el Poder Ejecutivo promulgó un decreto de creación de la “Ventanilla Única del Exportador” (VUE). En este decreto se establece que “es preciso contribuir a dotar de mayor competitividad a las exportaciones nacionales mediante la centralización, simplificación y automatización de los trámites vigentes de exportación de productos”.
- 2.7 Para el cumplimiento de este objetivo, el decreto designa como el órgano superior ejecutivo de la VUE a una Secretaría Ejecutiva, a cargo de un representante del Ministerio de Industria y Comercio (MIC). Adicionalmente, el decreto designa una Comisión Consultiva, integrada por representantes del sector privado y de las nueve instituciones gubernamentales involucradas en el proceso de exportación, como el órgano técnico de apoyo a la Secretaría Ejecutiva en el diseño e implantación de la VUE.

## **B. Obstáculos en el proceso de exportación**

- 2.8 El proceso de exportación pasa por una serie de pasos que incluyen: la obtención de múltiples registros donde el exportador se inscribe como tal en distintas instituciones y registra la firma de las personas autorizadas; la tramitación de certificados varios (fitosanitario, zoosanitario, de origen, de control de calidad, etc.) requeridos por los países importadores de los bienes paraguayos según el producto; y la tramitación de habilitaciones varias conforme al tipo de producto, al medio de transporte y otros controles de tipo fiscal principalmente. Tanto los estudios como las entrevistas con

---

<sup>2</sup> Nora Lucía Ruoti de Doria, “Ventanilla Unica de Exportación,” mayo de 2001.

exportadores revelan que los verdaderos costos económicos (por ejemplo, tarifas relacionadas con los registros, certificados, etc.) son relativamente bajos; los altos costos son de transacción – el tiempo de procesamiento y las “gratificaciones” que se pagan para lograr obtener los documentos requeridos. De acuerdo a uno de los exportadores entrevistados, el costo de los trámites de exportación en Brasil para su producto es de aproximadamente 15 dólares por tonelada de producto exportado, mientras en Paraguay este costo es de 35 dólares.

- 2.9 Aparte del gran número de pasos y de la intervención de diversas instituciones, los inconvenientes del proceso incluyen: (i) la falta de reglas claras (la exportación de un mismo producto requiere en ciertas ocasiones certificaciones de una entidad pública particular, mientras que en otros casos el encargado de turno no exige lo mismo); (ii) la excesiva burocracia evidenciada particularmente en la Inscripción como Exportador (el exportador debe realizar el mismo trámite en seis instituciones distintas con diferentes formularios y tiene que realizar esta inscripción cada año); (iii) la falta de automatización (los registros no están interconectados); (iv) la imposibilidad de tramitación simultánea de certificados o habilitaciones ya que muchos de éstos se hallan condicionados a la presentación previa de otros documentos, lo que extiende el período de procesamiento; (v) la exigencia por parte de autoridades locales de documentos no requeridos en el exterior; (vi) el contacto directo requerido con los funcionarios encargados de la expedición de los certificados; (vii) la duplicación de trámites; (viii) el pago de tasas por servicios no prestados; (ix) la no existencia de procedimientos simplificados para las exportaciones pequeñas (las PyMES y las nuevas empresas que deseen hacer una exportación deben cumplir los mismos requisitos que aquellas que manejan grandes volúmenes); y (x) la falta de datos estadísticos, de información sobre exigencias de otros países para el ingreso de bienes, así como de los sistemas de preferencias arancelarias o de otra naturaleza que presentan ventajas para el exportador paraguayo.
- 2.10 Dada la complejidad del proceso, muchos exportadores utilizan intermediarios para despachar todos los trámites. Estos “Despachantes de Aduana” son agentes auxiliares del comercio y del servicio aduanero, facultados por la autoridad aduanera para realizar gestiones ante las aduanas del país, por encargo de los remitentes consignatarios o personas con derecho a disponer de las mercaderías. Al respecto, cabe destacar que el Código Aduanero establece como obligatoria la intervención de los despachantes en los trámites de las operaciones y regímenes aduaneros. Entrevistas con los despachantes revelan que gran parte de los gastos que les deben pagar los exportadores son costos de transacción y que los más afectados por esta situación son las PyMES, para las cuales resultan prohibitivos los costos y un desincentivo para la exportación.
- 2.11 Concretamente, el Programa propone la simplificación de los procedimientos para la exportación, así como la unificación y automatización de los trámites a través de apoyo en el diseño e implantación de un sistema de “ventanilla única” de exportación que aproveche las nuevas tecnologías de información y comunicaciones.

### **III. BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA**

- 3.1 Serán beneficiarios del Programa, en primer lugar, las empresas exportadoras, particularmente las PyMES que enfrentan mayores dificultades en el proceso de exportación. También serán beneficiarios empresas proveedoras de bienes y servicios relacionados con la exportación, tales como las agencias de despachos de aduana, así como las instituciones de gobierno encargadas del proceso de exportación y certificación de productos y servicios.

### **IV. OBJETIVOS, COMPONENTES Y ACTIVIDADES DEL PROGRAMA**

- 4.1 El fin del Programa es facilitar las exportaciones nacionales mediante la agilización de los procedimientos de tramitación de las mismas. El propósito del mismo es la simplificación, centralización, y automatización de los trámites vigentes para la exportación de bienes y servicios, buscando una mayor transparencia en el proceso así como la reducción del número de pasos y del tiempo de procesamiento.
- 4.2 Los objetivos específicos son: (i) minimizar los pasos, trámites y requisitos legales que debe realizar todo exportador para exportar su mercadería; (ii) apoyar la implantación de un sistema de ventanilla única de exportación (VUE); y (iii) mejorar el acceso de los empresarios a la información sobre los trámites a seguir y sobre el estado de procesamiento de sus exportaciones.
- 4.3 Para lograr los objetivos trazados, se apoyarán los siguientes componentes:

#### **1. Diseño y plan de acción para la implantación de un sistema de VUE**

- 4.4 Dado que ya se cuenta con un estudio jurídico que identifica las disposiciones vigentes, las instituciones involucradas y la normativa actual, el primer grupo de actividades se centrará en la formulación del diseño y de la estrategia y plan de acción para la implantación de un mecanismo de ventanilla única que permita la simplificación y centralización de los trámites de exportación.
- 4.5 En primera instancia se apoyará un análisis detallado de los procedimientos de exportación que permita identificar áreas de mejora rápida (“quick hits”) que se puedan realizar en una primera etapa de simplificación de trámites y que tengan un impacto demostrativo. Adicionalmente, se identificarán y unificarán los trámites requeridos por los países importadores como punto de partida para la racionalización de los requerimientos de exportación.
- 4.6 En segundo lugar, se contempla un conjunto de actividades para apoyar el diseño del sistema de ventanilla única más apropiado para el Paraguay. Esto involucrará el análisis

de otras experiencias exitosas y casos de “mejores prácticas” internacionales<sup>3</sup> para la simplificación de trámites de comercio exterior, así como la evaluación de alternativas institucionales para incorporar a la iniciativa privada en la administración del sistema. Adicionalmente, se apoyará el diseño de los sistemas informáticos y de interconexión de las instituciones para la automatización y unificación de los trámites.

- 4.7 Como resultado de las actividades anteriores, se preparará un plan de acción para la implantación del sistema de ventanilla única que deberá ser discutido y consensuado entre las entidades involucradas en el proceso de exportación y con los exportadores y sus gremios. Este plan deberá identificar en forma detallada las acciones y el cronograma de ejecución para la implantación de la VUE. En particular, el mismo deberá definir la estructura institucional para la administración privada de la VUE, considerando el papel que podrían jugar organizaciones como el Centro de Despachantes y las cámaras empresariales.
- 4.8 Adicionalmente, el plan deberá definir, como mínimo: (i) el alcance de una primera etapa de simplificación de trámites; (ii) la formulación de propuestas para la reingeniería de los procesos y para la reforma del marco normativo vigente; (iii) los términos de referencia para la concesión o tercerización de la administración de la VUE; (iv) los requerimientos de capacitación y facilitación del cambio del personal involucrado en el procesamiento de las exportaciones; (v) el diseño del sistema informático y los requerimientos de hardware y software; (vi) y el plan para la sustentabilidad del sistema.
- 4.9 Este plan de acción deberá ser discutido con la Comisión Consultiva (ver párrafo 2.7) y aprobado por la Secretaría Ejecutiva de la VUE, y deberá establecer los compromisos y responsabilidades de cada una de las entidades involucradas en el proceso de exportación.

## **2. Implantación del sistema de VUE**

- 4.10 Una vez que la estrategia y plan de acción se hayan aprobado, el proyecto apoyará la puesta en marcha del sistema de ventanilla única. Con este objetivo, se financiará la adquisición de software y hardware así como la contratación de servicios de consultoría, asistencia técnica, y capacitación necesarios para: (i) hacer efectiva la administración por parte del sector privado del sistema de VUE; (ii) la instalación, codificación y certificación de una red informática; (iv) la selección y contratación del personal técnico; (v) la capacitación de personal en los nuevos procesos y en los sistemas de información; (vi) la conformación de ventanillas de atención en algunas ciudades del interior del país; (vii) la elaboración de manuales de procedimientos y funciones; y (viii) las campañas de promoción y difusión de las nuevas normas y procedimientos entre los empresarios y los funcionarios encargados de los trámites.

---

<sup>3</sup>

Se tomará en cuenta, en particular, la experiencia de México, Brasil, Chile, Canadá, España, Irlanda e Italia que han desarrollado propuestas con un significativo impacto sobre los tiempos y costos para las empresas.

- 4.11 La difusión, capacitación y orientación al sector privado en el proceso de exportación, particularmente a las pequeñas y medianas empresas, busca lograr mayor transparencia en los trámites y normas, por tanto, su participación activa se hará a través de seminarios y cursos especializados.

### **3. Apoyo a propuestas de mejoramiento continuo**

- 4.12 Este componente apoyará la implantación de sistemas de mejoramiento continuo, buscando ampliar y profundizar las reformas al proceso de tramitación de las exportaciones. Con este objetivo se financiará la contratación de consultorías puntuales para el desarrollo de propuestas de reforma que resulten en anteproyectos de ley. Asimismo se apoyará el desarrollo e implantación de sistemas de información para el monitoreo y evaluación de la calidad de los servicios ofrecidos.

## **V. COSTO, FINANCIAMIENTO Y TIEMPO DE EJECUCION**

- 5.1 El costo total del Programa será de US\$1.000.000, a ser financiado conjuntamente por el FOMIN y el Gobierno de Paraguay. Cabe destacar que el compromiso del gobierno de aportar recursos a la implantación de la VUE está plasmado en el Decreto 13.652/01, en el cual el gobierno se compromete a financiar las operaciones de la misma mediante las correspondientes asignaciones presupuestarias, así como donaciones, aportes voluntarios, y otros.
- 5.2 La contribución del FOMIN estará dirigida a financiar las consultorías y asistencia técnica necesarias para realizar los análisis de los procedimientos y las propuestas de simplificación de trámites, y poner en marcha de la ventanilla única. Adicionalmente, se proveerán recursos para la adquisición de hardware y software y la creación de bases de datos interconectadas.
- 5.3 Se prevé un plazo de ejecución de 36 meses con un período de desembolso correspondiente de 42 meses.

## **VI. ORGANISMO EJECUTOR**

- 6.1 La agencia ejecutora del Programa será el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), a través de la Subsecretaría de Estado de Industria, cuyas funciones están definidas en la Ley 904/63 y reglamentadas en el Decreto 2348/99. El MIC tiene como función principal, la elaboración de las estrategias, lineamientos y acciones de la política industrial y comercial del país. Parte central de esta función es el desarrollo y aplicación de instrumentos de promoción de la inversión y las exportaciones, y de políticas que favorezcan la competitividad del país. Adicionalmente, como se mencionó en la sección de Antecedentes, el Decreto 13.652/01 encarga al MIC la Secretaría Ejecutiva de la VUE y establece una Comisión Consultiva integrada por representantes del sector privado y de las entidades gubernamentales involucradas en el proceso de exportación.

- 6.2 Cabe destacar también que el MIC es el órgano responsable de impulsar la industria de la maquila en Paraguay y que tiene bajo su cargo la administración del Centro Único de Trámites (CUT) de Maquila y la relación con el Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME).

## **VII. RESULTADOS PREVISTOS Y JUSTIFICACION DEL PROGRAMA**

- 7.1 Es bien sabido que la expansión y diversificación de las exportaciones representa la mejor opción para promover el crecimiento de economías como la paraguaya. También es ampliamente reconocido que, en el contexto de la globalización económica, los mercados internacionales son extremadamente competitivos y, por lo tanto, debe hacerse el mayor esfuerzo posible por reducir los costos de los bienes y servicios de exportación. Después de la liberalización comercial en 1989, la economía paraguaya ha permanecido abierta. No obstante, una gran desventaja que enfrenta el sector exportador actualmente son los altos costos de transacción que resultan de un proceso de exportación complejo, burocrático y poco transparente.
- 7.2 El Programa apoyará el diseño e implantación, con la activa participación de los agentes del sector privado, de un sistema integrado con tecnología moderna para la tramitación de las exportaciones. Como resultado, se espera disminuir el tiempo y los costos del proceso de exportación, creando mayor transparencia en el proceso y facilitando la participación de las PyMES en el sector exportador.
- 7.3 La estrategia operativa del Banco para Paraguay se orienta a: (i) apoyar los esfuerzos para lograr un crecimiento económico sostenido y sustentable en el contexto de la integración regional; y (ii) contribuir a la modernización institucional del país en el contexto de un sistema democrático en consolidación. El Programa propuesto es compatible con ambos objetivos y responde directamente a uno de los desafíos claves identificados en la estrategia—el desarrollo de las condiciones necesarias para aprovechar los beneficios potenciales de la integración regional.
- 7.4 Cabe destacar también la adecuación del proyecto propuesto con las líneas estratégicas (*clusters*) del FOMIN para: (i) apoyar la competitividad de la pequeña empresa mediante la simplificación de regulaciones; y (ii) promover el funcionamiento de los mercados mediante la facilitación del comercio exterior y la inversión privada.

## **VIII. TEMAS PRINCIPALES**

- 8.1 El Programa considera indispensable la participación de los exportadores y del Centro de Despachantes, así como de las nueve instituciones gubernamentales involucradas en la tramitación de las exportaciones. Por lo tanto, durante la preparación del proyecto se dará especial atención a la definición de mecanismos de participación de estas entidades. Adicionalmente, se prestará particular atención a la identificación de mecanismos para garantizar la sostenibilidad de la VUE. Al respecto, ya existe una experiencia exitosa con la implantación del sistema SOFIA en la Dirección General de Aduana que registra las

importaciones y exportaciones. El mismo está financiado por los despachantes aduaneros mediante la compra de una tarjeta o ficha que les permite acceder al sistema.

## **IX. RECOMENDACIONES DE LA REPRESENTACIÓN**

- 9.1 Conforme a la solicitud del 15 de octubre del 2001 del Ministerio de Hacienda, este Programa es prioritario para el país, por lo que se recomienda su procesamiento en el plazo más breve posible.

## **X. TIEMPO ESTIMADO DE PREPARACIÓN Y ANÁLISIS DEL PROGRAMA**

- 10.1 Se estima que a partir de la aprobación del Abstracto se podría completar el análisis y la elaboración del Memorándum de Donantes en 6 meses.

Preparado por: Flora M. Painter (RE1/FI1), Jefe del Equipo, Bibiana Vásquez (FOMIN), y Carlos Ortiz (COF/CPR).

Aprobado por: \_\_\_\_\_  
RE1/MGR

Fecha: \_\_\_\_\_