

INCENTIVOS FISCALES EN LA AMÉRICA LATINA



PARAGUAY

Gustavo Rojas de Cerqueira César



COLOMBIA

Mario Alejandro Valencia Barrera
Sneyder Rivera Sánchez
María Camila Carvajal Parra
Douglas David Rodríguez Cuéllar



Incentivos Fiscales en la América Latina

**Incentivos Fiscales en la América Latina:
beneficios a las maquilas en Paraguay y
para el sector eléctrico de Colombia**

2019 • 1ª edición



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

INCENTIVOS FISCALES EN LA AMÉRICA LATINA

Incentivos Fiscales en la América Latina: beneficios a las maquilas en Paraguay y para el sector eléctrico de Colombia

PARAGUAY Gustavo Rojas de Cerqueira César¹

COLOMBIA Mario Alejandro Valencia Barrera²

Sneyder Rivera Sánchez³

María Camila Carvajal Parra⁴

Douglas David Rodríguez Cuéllar⁵

¹ Máster en Relaciones Económicas Internacionales (UdeSa – Flacso Argentina – Universidad de Barcelona). grojas@cade.org.py

² Magister en gobierno y economista. Director de Cedetrabajo

³ Especialista en gestión de proyectos y economista. Coordinador de investigación en Cedetrabajo

⁴ Economista y candidata a magister en economía. Investigadora de Cedetrabajo

⁵ Estudiante de economía. Asistente de investigación en Cedetrabajo

Copyright © , 2019

- Todos los derechos reservados. La reproducción del material sin autorización esta prohibida

- Organización: **Gabriel Casnati**
- Edición: **Gabriel Casnati**
- Proyecto gráfico: **Cesar Habert Paciornik - HPDesign**
- Imagen de portada: **whiteMocca/Shutterstock**

AGRADECIMIENTO

*La **Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)** es la fundación política más antigua da Alemania, con una rica tradición socialdemócrata que remonta a su fundación en 1925. La Fundación debe su formación y su misión al legado político de Friedrich Ebert, el primer presidente alemán electo democráticamente.*

*La **Internacional de Servicios Públicos (ISP)** es un sindicato mundial de trabajadores y trabajadoras de servicios de naturaleza pública, como agua, energía, salud y servicios sociales, administración central, servicios municipales, judiciales, legislativos, entre tantos otros. Estamos presentes en 136 países y representamos a 20 millones de trabajadores. En las Américas, estamos articulados con la sociedad civil organizada alrededor del tema de la tributación justa a través de la Red Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe (RJFLAC), Tax Justice Network, Global Alliance for Tax Justice y Latindadd. Otros temas de acción de la ISP son los derechos sindicales, tratados de libre comercio, defensa de los servicios públicos de calidad, organización de los trabajadores e igualdad de oportunidades.*

PARTE 1	Los Incentivos a la Inversión en Paraguay: una mirada a la maquila	16
1	Introducción	16
2	Desarrollo productivo y sistema tributario en paraguay	16
3	La maquila en Paraguay	20
4	El desempeño del régimen maquilador	24
5	Sugerencias de políticas	32
	Bibliografía	36

PARTE 2 Beneficios Fiscales: el caso Electricaribe **39**

Introducción **40**

1 ¿Qué es Electricaribe? **41**

1.1 Intervención a Electricaribe **43**

2 Caracterización del sector eléctrico **46**

3 La mala gestión y los beneficios a Electricaribe **47**

3.1 Ley de Financiamiento y Plan Nacional de Desarrollo: el plan de salvamento a Electricaribe **54**

Conclusiones **55**

Bibliografía **58**

INTRODUCCIÓN

Los incentivos tributarios para inversiones en el sector industrial exportador en países en desarrollo

1 Perspectiva general

A lo largo de los últimos años, con la mayor movilidad de capitales, los incentivos fiscales vienen recobrando creciente peso en las decisiones de inversión en el mundo. Aplicados y formulados correctamente, los incentivos tributarios son un instrumento útil para atraer inversiones que no se harían en su ausencia. Los incentivos tributarios se justifican si corrigen la ineficiencia del mercado o generan externalidades positivas.

No obstante, es común que los gobiernos también se inclinen por los incentivos tributarios debido a otras motivaciones. Otorgar beneficios fiscales resulta mucho más fácil que corregir deficiencias en el sistema jurídico o que ejecutar obras de infraestructura, medidas con efectos sistémicos sobre la competitividad de un país. Los grupos de presión que se favorecen de estos incentivos tributarios están más concentrados que los contribuyentes que terminan afrontando

su costo. Además, el otorgamiento de beneficios fiscales no incurre en la necesidad de la utilización de recursos públicos efectivos, como sólo hacen las subvenciones o subsidios, por lo que resultan ser políticamente más amigables. Por fin, los incentivos tributarios pueden producirse como una respuesta a las rebajas impositivas u otros tratamientos especiales ofrecidos por otros países que compiten por las mismas inversiones en un mundo de alta movilidad de capitales.

Todo programa de incentivos bien orientado puede traer determinados tipos de inversiones a un costo razonable y promover transferencias de tecnologías. Idealmente, los incentivos fiscales a la inversión argumentan que: i) generan externalidades positivas vinculadas a la inversión (sobre todo la extranjera), por ejemplo, vía mejoras en las habilidades de la fuerza de trabajo o por medio de “inversiones anclas” que generan encadenamientos con el resto de la economía; ii) aumentan el empleo en zonas con alto desempleo; y iii) pueden compensar falencias en el clima de inversión por medio de la reducción de impuestos. En un extremo, algunos argumen-

tan que no hay tal costo fiscal porque las inversiones no se hubieran concretado de no mediar el incentivo o porque es compensado a través de un efecto multiplicador sobre el empleo y el resto de la actividad económica.

El argumento de las externalidades positivas en la inversión, especialmente en la industria, es objeto de discusión tanto en el campo de la política tributaria como de la política arancelaria. Quienes apoyan la intervención del Estado sostienen que, para crecer, la “industria naciente” necesita un apoyo inicial mediante la protección al mercado interno (o subsidios a las exportaciones) o por la vía impositiva. Esto llevaría a medidas transitorias para compensar la falta de experiencia de las empresas nacionales o para convencer a las multinacionales de que el país es atractivo en relación con otros eventuales destinos de la inversión.

No obstante, Hausmann y Rodrik (2006) argumentan que una política industrial eficiente no pasa por instrumentos impositivos o arancelarios tradicionales sino por compensar la carencia de bienes públicos esenciales y coordinar esfuerzos entre el sector público y privado. Además, centran sus sugerencias de política en la importancia de la manutención de la competitividad del tipo de cambio real, una clara medida horizontal para el sector de transables que se contrapone a medidas

verticales, como pueden ser los incentivos fiscales.

Los detractores de los incentivos fiscales apuntan que: i) muchas veces existe redundancia (la inversión se hubiera concretado de todas maneras sin incentivos); ii) generan un costo fiscal adicional al facilitar la evasión y elusión, dificultando la administración tributaria; iii) la pérdida fiscal obliga a aumentar la presión tributaria sobre el resto de la economía; iv) generan distorsiones en la asignación de recursos al alterar las opciones de inversión en lugar de corregir las fallas de mercado, y no son equitativos ya que favorecen más a las personas de altos ingresos; v) muchas veces generan competencia “desleal” frente a otras empresas del país que no han podido acceder a ellos; vi) al estar basados en incentivos sobre el impuesto a la renta favorecen más a actividades capital-intensivas; y vii) aún en los casos en que tengan un efecto positivo sobre la inversión, no es claro que ello se traduzca en mayor crecimiento económico porque pueden volverse rentables proyectos de baja productividad.

Clark, Cebreiro y Böhmer (2007) y James (2009) concluyen que los elementos no impositivos que conforman el clima de inversión son bastante más importantes que los incentivos fiscales para determinar el nivel y calidad de los flujos de inversión. En ese sentido, la compensación de supuestas falencias en el clima de inversión tam-

poco se puede graduar en forma adecuada, entre otras razones porque se actúa en forma indirecta en lugar de corregir directamente el problema. Así, si un país tiene falencias de capital humano que desalientan inversiones privadas y su gobierno decide reducir los impuestos a las ganancias para compensar esa falencia, favorecerán más a las actividades intensivas en capital, sin que ello esté asociado a la demanda de capital humano de cada proyecto. En otras palabras, un mecanismo indirecto (como las rebajas en los impuestos a la inversión) es un sustituto muy imperfecto de las mejoras necesarias en el capital humano del país. Lo mismo puede decirse de las falencias en el clima de negocios o de infraestructura.

2 Tipos, objetivos y efectividad de los incentivos fiscales¹

La política fiscal puede contribuir a los objetivos de desarrollo, crecimiento, reducción de la pobreza, equidad distributiva, inclusión social y protección del medio ambiente. Para cumplir con estos objetivos, sus tres funciones tradicionales son: proveer bienes y servicios públicos (esto es, impulsar el proceso político por el cual estos bienes y servicios están disponibles), realizar ajustes en la distribución del ingreso y contribuir a

la estabilización macroeconómica (Musgrave y Buchanan, 1999). Para llevar a cabo estas funciones, la política fiscal cuenta con diversos instrumentos como el gasto público, el sistema tributario y el endeudamiento.

En lo que respecta al sistema tributario, tanto el nivel de ingresos como la eficiencia y la estructura de los sistemas tributarios, incluidos los gastos tributarios, constituyen una herramienta importante para la realización de estas funciones.

Según Barra y Jorrat (2002), los gastos tributarios son los ingresos que el fisco deja de percibir debido a la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales que buscan favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. Para CIAT (2011), el gasto tributario se define como los recursos dejados de percibir por el Estado, por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria directa o indirecta de determinados contribuyentes en relación a un sistema tributario de referencia, con el fin de alcanzar ciertos objetivos de la política económica y social.

En suma, existe gasto tributario cuando hay un desvío del marco de referencia, una pérdida de recaudación, un beneficio para ciertos contribuyentes y se persigue ciertos objetivos de política.

¹ Sección basada en el capítulo 1 de CEPAL/OXFAM (2019).

Aunque está claro que el objetivo principal de los sistemas tributarios es recaudar ingresos para financiar la provisión de bienes y servicios públicos, el gasto social, la inversión pública y otras acciones del Estado, también suelen perseguir otros objetivos, principalmente, a través de los gastos tributarios. Algunos de ellos son: aumentar los niveles de inversión doméstica y atraer inversión extranjera; incentivar el ahorro; estimular el crecimiento y la generación de empleo; contribuir al desarrollo de regiones atrasadas; promover las exportaciones y la industrialización; promover o desincentivar la producción o el consumo de ciertos bienes y servicios; apoyar a los sectores más vulnerables de la sociedad; proteger el medio ambiente; adoptar nuevas tecnologías; diversificar la estructura económica; promover la formación de capital humano; mejorar la distribución del ingreso, entre otros.

Los gastos tributarios pueden tomar diferentes formas, desde exoneraciones temporales de impuestos (tax holidays), exclusiones, exenciones, tasas reducidas, deducciones, créditos fiscales, diferimientos impositivos, sistemas de depreciación acelerada, hasta zonas especiales con tratamiento tributario privilegiado (que pueden abarcar los derechos de importación, el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado u otros tributos).

Resulta importante aclarar que no todos los gastos tributarios corresponden a incentivos tributarios, ya que algunos pueden ser simplemente beneficios tributarios. Villela (2007) señala que todo incentivo implica un beneficio, pero no todo beneficio constituye un incentivo, aunque ambos resulten en pérdidas de recaudación. Un incentivo tiene el objetivo de promover un cambio en el comportamiento de los agentes económicos, en tanto que un beneficio no tiene ese fin, ya que solo es una forma de apoyo financiero a los contribuyentes (como las deducciones de gastos personales en el impuesto sobre la renta). Los incentivos tributarios son medidas legales que suponen la exoneración o una minoración del impuesto a pagar y cuya finalidad es promover determinados objetivos relacionados con políticas productivas como inversiones, generación de empleo estable y de calidad, priorizar la producción nacional y determinados consumos, contención de precios finales, entre otros.

Por su parte, James (2013) define a los incentivos a la inversión como beneficios económicos cuantificables que los gobiernos otorgan a empresas o grupos de empresas específicos, con el objetivo de dirigir la inversión hacia sectores o regiones favorecidos o de influir en el carácter de tales inversiones; estos incentivos pueden ser tributarios (como exenciones tributarias) o no tributarios (como las subvencio-

nes, préstamos o reembolsos para apoyar el desarrollo empresarial o mejorar la competitividad). En un informe del FMI/OCDE/ONU/Banco Mundial (2015), se entiende por incentivo tributario toda disposición tributaria de carácter especial que se otorga a empresas o proyectos de inversión que cumplen determinados requisitos y en virtud de la cual se admite una desviación favorable respecto de lo establecido en el código general de impuestos.

Una de las formas más comunes de incentivos tributarios son las exoneraciones temporales de impuestos, donde se exime a las firmas nuevas del pago del impuesto a la renta durante un período determinado. Sin embargo, dado que generalmente las empresas nuevas no producen utilidades en los primeros años, si no se permite arrastrar las pérdidas incurridas durante el período de la exoneración hasta ejercicios futuros, este incentivo puede ser de

Tabla 1 Tipología de los gastos tributarios

TIPO DE GASTO TRIBUTARIO	DESCRIPCIÓN	EJEMPLOS
Exenciones	Montos excluidos de la base gravable	Exención de los servicios educativos (IVA); exención de las rentas de asociaciones civiles, cooperativas o entidades sin fines de lucro
Deducción	Montos rebajados o deducidos de la base imponible	Deducción de ciertos gastos y donaciones benéficas para el cálculo de la base gravable del IRPF o del IRPJ
Crédito	Montos que se deducen de la base de impuestos o permiten rebajar los mismos	Crédito por inversión en bienes de capital para el IRPJ
Tasas Reducidas	Tasa menor a la alícuota general aplicable a ciertas transacciones o sujetos	Tasa cero para productos de la canasta básica de consumo (IVA)
Diferimiento	Postergación del pago de impuestos	Amortización acelerada para inversiones en capital fijo

Fuente CEPAL (2019)

escasa utilidad. Otra crítica que se le suele hacer a este instrumento es que puede favorecer a proyectos de alta rentabilidad que probablemente se hubiesen ejecutado igual sin el incentivo. Otra modalidad muy usada por los países como incentivo para las empresas son las tasas reducidas del impuesto sobre la renta. Sin embargo, estas disposiciones tributarias pueden no ser eficientes para atraer inversión extranjera directa (IED) desde países donde existe un enfoque de renta mundial en la imposición a la renta, pudiendo, incluso, convertirse en un traslado en la percepción de impuestos desde el país que otorga el incentivo tributario hacia el país de origen de la inversión que es quien termina recaudando los impuestos bajo un esquema de renta mundial.

Por otro lado, entre los potenciales beneficios de los incentivos tributarios se encuentran una mayor recaudación fiscal por una posible mayor inversión y crecimiento de la actividad económica, como así también, la posibilidad de crear nuevos puestos de trabajo, aprovechar externalidades positivas y otros beneficios sociales según los objetivos que tenga cada incentivo.

Más allá de la efectividad de estos instrumentos para lograr sus objetivos, es importante subrayar que los gastos tributarios producen una serie de efectos negativos, siendo el más evidente la pérdida de recaudación para el Estado por inversiones que se habrían rea-

lizado incluso sin los incentivos. Esta pérdida de recaudación limita el espacio fiscal, la inversión social y afecta la equidad. Otra desventaja es que la existencia de estos tratamientos preferenciales genera una mayor complejidad de los sistemas tributarios, incrementándose los costos de administración y cumplimiento, y creando espacios para la evasión y elusión. Además, dado que estas políticas no están sujetas a los mismos mecanismos de control y evaluación a los que se someten los gastos directos (no están incluidas en el presupuesto y generalmente, se renuevan automáticamente cada año) le restan transparencia a la política fiscal, al tiempo que es más dificultoso discriminar a los beneficiarios que en el caso de las políticas de gastos o subsidios directos.

Asimismo, los gastos tributarios afectan la eficiencia, ya que al generar competencia tributaria entre distintas jurisdicciones e incidir en las decisiones de los agentes económicos, distorsionan la asignación de recursos. Otra desventaja que entrañan los gastos tributarios está dada por la pérdida de equidad, tanto horizontal como vertical. En el primer caso, como los gastos tributarios favorecen a determinados sectores o actividades pueden generarse diferentes cargas tributarias para contribuyentes similares, extendiendo un tratamiento fiscalmente discriminatorio donde no debería serlo. Además, pueden ocasionar

una pérdida de progresividad y de equidad vertical, especialmente cuando estos tratamientos tributarios afectan impuestos progresivos y de mayor impacto redistributivo, como el impuesto sobre la renta personal o los impuestos sobre el patrimonio.

En definitiva, una política de incentivos será costo-efectiva si los beneficios que produce, tanto económicos como sociales y ambientales superan a los costos que genera, los cuales incluyen desde un costo fiscal por la pérdida de recaudación hasta efectos en la

VENTAJAS		DESVENTAJAS	
Exenciones o tax holidays			
Fáciles de administrar		• Favorece más a proyectos de alta rentabilidad que se habrían ejecutado aún sin el beneficio • Incentivos a eludir, desviando las utilidades de empresas afectas hacia las empresas exentas, mediante precios de transferencia • Se puede extender el plazo más allá de lo legal, mediante transformaciones sociales. Al estar limitado a un cierto número de años, atrae principalmente a las inversiones de corto plazo	
Tasas reducidas			
• Fáciles de administrar • A diferencia de la exoneración, requiere declaración, lo que permite un mayor control Menor costo fiscal que la exoneración		• Favorece más a proyectos de alta rentabilidad que se habrían ejecutado aún sin el beneficio • Incentivos a eludir, desviando las utilidades de empresas afectas hacia las empresas exentas, mediante precios de transferencia • Es un regalo para las inversiones ya efectuadas	
Deducciones y créditos por inversión			
• Más focalizado, pues se otorga contra una inversión material • Permite privilegiar cierto tipo de activos por sobre otros		• Estimula las inversiones en activos de menor vida útil, puesto que el incentivo se puede usar en cada renovación de activos. • Se puede abusar del sistema, vendiendo y comprando los mismos activos, con el objeto de disfrutar varias veces del beneficio • Mayores costos administrativos • Si el arrastre de pérdidas está limitado en tiempo o no se permite el arrastre de créditos, puede discriminar contra inversiones con rendimientos tardíos	
Depreciación acelerada			
• Más focalizado, pues se otorga contra una inversión material • Permite privilegiar cierto tipo de activos por sobre otros • No produce distorsión a favor de los activos de corto plazo, pues cualquiera sea la duración del activo, siempre se deprecia su costo de adquisición • Menos propensa a los abusos, pues el uso de figuras como la venta y re-compra de un mismo activo no producen ahorros adicionales de impuestos • Tiene un menor costo fiscal, puesto que solamente difiere el pago del impuesto		Mayores costos administrativos Si el arrastre de pérdidas está limitado en tiempo, puede discriminar contra inversiones con rendimientos tardíos	

Fuente Agostini y Jorratt (2013)

eficiencia, equidad y transparencia. En ese sentido, son importantes las conclusiones de Agostini y Jorratt (2013), quienes destacan que los esquemas tributarios de mejor desempeño son los de depreciación acelerada, por su focalización, neutralidad y menor costo fiscal, en tanto que los peores son las exoneraciones o tax holidays. En el cuadro a continuación se sintetizan las principales ventajas y desventajas de los distintos tipos de incentivos fiscales.

De la misma manera, en un documento elaborado en forma conjunta por varios organismos internacionales se hace hincapié en que los incentivos tributarios que reducen el costo de la inversión a menudo son preferibles a los incentivos tributarios basados en las utilidades de las empresas. Los primeros implican reducciones específicas vinculadas a los gastos de inversión, tales como esquemas de depreciación acelerada, deducciones y créditos fiscales especiales; y buscan reducir

estrictamente el costo del capital para hacer que más proyectos sean rentables y generar inversiones que de otro modo no se hubieran realizado. Los incentivos fiscales basados en las utilidades o beneficios generalmente reducen la tasa impositiva aplicable a los ingresos gravables; como los tax holidays, las tasas impositivas preferenciales o las exenciones de ingresos. Por lo tanto, uno de sus efectos es la renuncia de ingresos fiscales para hacer proyectos de inversión aún más rentables de lo que ya eran y que se habrían llevado a cabo incluso sin el incentivo (FMI/OCDE/ONU/Banco Mundial, 2015).

En síntesis, los estudios teóricos concluyen que no todos los incentivos tributarios son igualmente efectivos para fomentar la inversión, el empleo y el crecimiento, siendo preferibles los esquemas de depreciación acelerada, las deducciones y los créditos tributarios por sobre las tax holidays, otras exenciones y las alícuotas reducidas.

Los Incentivos a la Inversión en Paraguay: una mirada a la maquila

1 Introducción

Con el aumento de los costos de producción industrial en Brasil y Argentina, un número creciente de industrias provenientes de esos países vienen transfiriendo su producción y/o parte de ella a Paraguay. Los beneficios tributarios y la simplicidad del régimen impositivo de la maquila la vienen fortaleciendo como alternativa para aquellas industrias que buscan reducir sus costos de producción y dirigir su producción al mercado del Mercosur, particularmente hacia Brasil, principal origen de los inversionistas del régimen maquilador en Paraguay.

Por un lado, esa estrategia comienza a mostrar sus frutos: por primera vez, las exportaciones paraguayas de manufacturas industriales superaron la marca de mil millones de dólares, impulsadas mayormente por las maquilas, que

ya responden por el 55% del total de las exportaciones de manufacturas industriales. Por otro lado, el aumento de las inversiones de las empresas maquiladoras viene acompañado del incremento del gasto tributario(exenciones impositivas) vinculado a los incentivos del régimen maquilador. En ese contexto, se hace necesario evaluar con mayor detenimiento la efectividad, en un sentido amplio, de los incentivos ofertados por el régimen maquilador.

2 Desarrollo productivo y sistema tributario en Paraguay

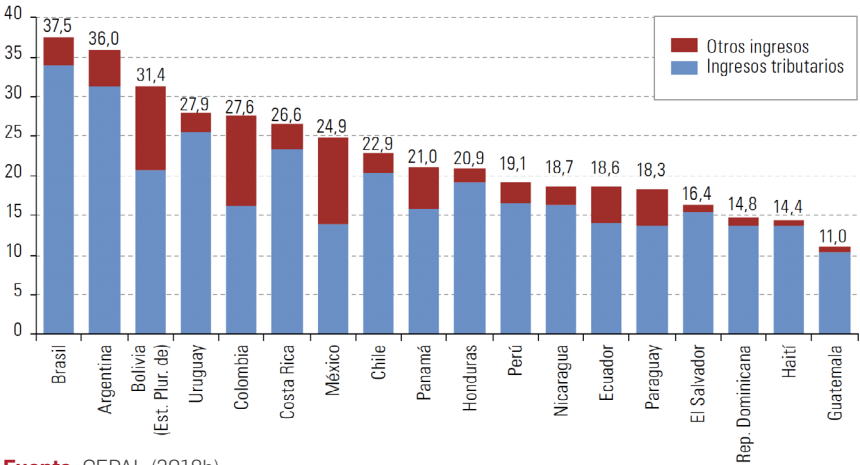
Desde la creación del ranking de competitividad los informes de competitividad global de la WEF en 2004, el Paraguay ha permanecido en los últimos puestos de esa evaluación (Porter, Schwab y WEF, 2004, 2008; Schwab y WEF, 2009, 2017). Sin embargo, el país tiene en algunas variables un desempeño mayor a la media latinoame-

ricana. El índice, desagregado para el periodo 2017-2018 en términos del mejor, el peor y la media regional de acuerdo a sus categorías de competitividad (llamadas ‘pilares de competitividad’), muestra que el desempeño de Paraguay en los pilares ‘ambiente macroeconómico’ y ‘eficiencia del mercado de bienes’ es bastante mayor a la de otros países de la región. Por otra parte, en aquellos pilares que indican cuán bien funciona un mercado, Paraguay tiene una performance similar a la media regional, al igual que en el pilar institucional. En términos de los desafíos que los emprendedores y empresas tienen para hacer negocios en Paraguay, se observan dificultades en el acceso al crédito, la resolución de procesos de quiebras, la protección de los inversores minoritarios, el cumplimiento de los contratos y el comercio transfronterizo (Banco Mundial,

2018). No obstante, el Paraguay no tiene una buena performance en aquellos pilares clave para su éxito a largo plazo: malos resultados en ‘Infraestructura’, ‘Salud y educación primaria’, ‘Educación universitaria y capacitación tecnológica’, e ‘Innovación y sofisticación de negocios’ (Schwab y WEF, 2017). Estos pilares dependen, directa o indirectamente, de la creación de bienes públicos donde el Estado tiene fuertes deficiencias de oferta, tanto en calidad como en la cobertura de los mismos (Borda y Caballero, 2016, 2018; Borda y Masi, 2011).

En importante medida, las deficiencias del Paraguay en la oferta de bienes públicos se deben a sus limitados ingresos tributarios. Se trata del país con los menores ingresos tributarios en América Latina, después de Guatemala. Los impactos de sus limitados ingresos son aminorados mediante ingre-

Gráfico 1 Carga fiscal según tipo de ingreso y país, 2016 (em % do PIB)



Fuente CEPAL (2018b)

sos no tributarios provenientes de los royalties pagados por las binacionales hidroeléctricas Itaipú y Yacyretá, que responden por aproximadamente $\frac{1}{4}$ del total de los ingresos del tesoro paraguayo.

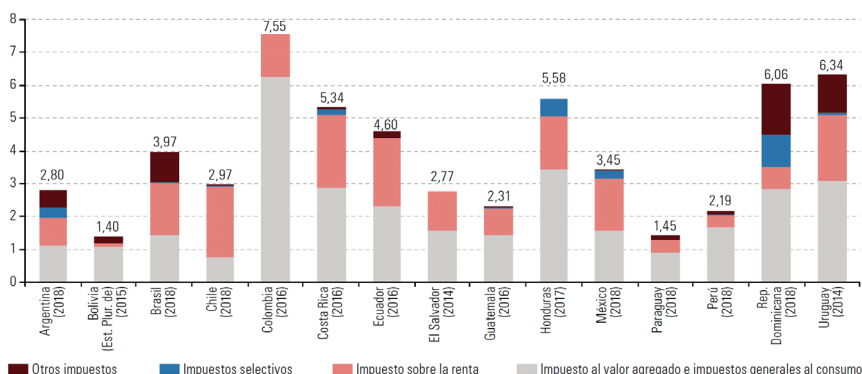
Además de una reducida base de ingresos tributarios, los gastos tributarios responden por el 1,45% del PIB (o el 11% del gasto presupuestario), valores expresivos para un país que ya mantiene una carga tributaria tan baja. El gasto tributario se concentra en el IVA, justamente el principal impuesto recaudador del fisco, seguido de los impuestos a la renta empresarial.

Mientras que la competitividad muestra una métrica de comparación externa, la productividad está intrínsecamente relacionada

a una dimensión interna. Así, los indicadores de productividad están relacionados a la medición de la capacidad de los factores productivos para producir bienes y servicios. Si bien hay un creciente debate acerca de la productividad paraguaya, existen pocos estudios sistemáticos. Aquino (2015) muestra, a través de cuatro metodologías de productividad diferentes, la incidencia de los diferentes factores de producción en el PIB. El autor concluye que el factor capital ha sido el principal determinante de crecimiento económico de Paraguay en los últimos años, seguido por el factor trabajo. A pesar de quela estimación de la productividad total de los factores (PTF)¹ muestra a la tecnología como el factor más determinante,

1 La productividad total de los factores (PTF) es una variable esencial para medir el crecimiento y desarrollo de una economía pues muestra la eficiencia con que funciona el sistema económico de los países. La PTF es una proporción que no se explica por la cantidad de factores utilizados en la producción, sino que su nivel está determinado por la eficiencia e intensidad de los insumos utilizados.

Gráfico 2 América Latina: gastos tributarios por tipo de impuesto, 2018 o año más reciente



Fuente CEPAL (2018a)

al ajustarlo por tres metodologías alternativas, la PTF resulta incluso negativa (-1%) en el crecimiento económico durante el período entre 1991 y 2014 (3,4% promedio). Estos resultados demuestran que la ausencia de innovaciones tecnológicas y de avances en la productividad puede representar una restricción al crecimiento de largo plazo considerando principalmente la limitación en la acumulación de los factores de producción.

A diferencia de su productividad, el rendimiento industrial de Paraguay en términos de valor agregado ha mejorado en los últimos años. La tasa de crecimiento del valor agregado manufacturero (VAM) se ha incrementado de 1,27% en el período 2005-2010 a 4,68% en el período 2010-2018 (UNIDO, 2018). El VAM per cápita ha aumentado de US\$ 355,27 en 2005 a US\$ 442,93 en 2018, aunque aún está muy lejos del promedio latinoamericano (US\$ 1.158,07 en 2018). Sin embargo, el VAM como porcentaje del PIB declinó de 13,11% en 2005 a 10,57% en 2018. Esta caída del VAM como porcentaje del PIB, a pesar del aumento del VAM per cápita, se explica, en mayor medida, por el fuerte aumento de la contribución del sector agrícola al PIB en este siglo.

Sierra, Quijada y Espínola (2018) agregan que, pese al reciente aumento de los flujos de inversión extranjera directa (IED) en Paraguay, en promedio, desde 2008 se han mantenido en torno a 1,8%

del PIB, muy inferior al promedio regional de 3,3% registrado durante el período. Haciendo un análisis empírico sobre el caso paraguayo, el estudio indica que las variables institucionales, es decir, la corrupción y la independencia del sistema judicial, tienen un fuerte efecto en las decisiones de los inversores extranjeros del país. Según sus resultados, Paraguay tiene un 25% menos de probabilidades de ser elegido país receptor de IED en comparación con países similares con mejores percepciones en los aspectos institucionales. Las variables institucionales tienen, en promedio, un peso del 40% en los aspectos evaluados por los inversionistas extranjeros en Paraguay. Este peso es aún más significativo entre los inversionistas de origen intrarregional, quienes son los principales inversionistas del régimen de maquila y en el sector industrial paraguayo.

Uno de los desafíos claves para impulsar la productividad y sostener el crecimiento inclusivo de Paraguay es establecer los mecanismos de encadenamientos hacia delante y atrás que se pueden producir a partir de las actividades productivas existentes en la actualidad. Lamentablemente, no existe un estudio actual y completo acerca de los encadenamientos productivos paraguayos, aunque si existen algunos estudios por sectores que muestran encadenamientos crecientes, mayoritariamente en cadenas agropecuarias y de maquila

(L. Arce, 2012; Costa, 2018; Maciel, 2017; Setrini, Anichini, Borda, Ramírez y Servín, 2014).

La baja inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) es un claro indicador de los problemas para avanzar en la mejora de la productividad. La Encuesta a Empresas del Banco Mundial (2017) muestra que la mayoría de las empresas en Paraguay no gasta en I+D, no introduce nuevos procesos, productos y servicios, ni recibe transferencias tecnológicas. A pesar de haberse duplicado la inversión en I+D entre el 2001 y 2016, este aumento ha sido de sólo 0,08% del PIB. En 2016, el gasto en I+D como porcentaje del PIB de Paraguay

(0,15%) ha sido más de 6 veces inferior al promedio latinoamericano de gasto en I+D (0,76%).

3

La maquila en Paraguay

En julio de 2000 fue reglamentada la Ley 1064/97 “De la industria maquiladora de operaciones de empresas maquiladoras que se dediquen total o parcialmente a realizar procesos productivos en el país que implica la inclusión de un valor agregando nacional a través de la combinación de bienes o servicios de procedencia extranjera importados temporalmente, con mano de obra y otros recursos nacionales, desti-

Tabla 3

Principales beneficios tributarios establecidos por el régimen de maquila

TRIBUTO ÚNICO DEL 1%	- Las operaciones bajo el régimen de maquila están exentas de todo tributo o tasa relativa al proceso productivo - El impuesto a las ganancias es sustituido por Tributo Único del 1%, aplicado sobre el valor agregado en territorio paraguayo determinado a través del precio de exportación
RECUPERO DEL IVA	Las maquiladoras están exentas del pago de IVA sobre la exportación. Pueden recuperar el IVA de las compras de bienes y servicios en la forma de créditos fiscales, que pueden ser utilizados en la liquidación de tributos o transferidos a terceros
SUSPENSIÓN DE ARANCELES DE IMPORTACIÓN	Las maquiladoras pueden importar materias primas, maquinarias e insumos por medio de un sistema de admisión temporaria con aranceles e impuestos de importación suspendidos
REMESAS DE DIVIDENDOS AL EXTERIOR	Las maquiladoras están exentas del pago de cualquier tributo o tasa sobre remesas de dividendos al exterior
OTRAS EXENCIONES FISCALES	- Tasas por servicios de valoración aduanera - Aranceles consulares - Tasas portuarias y aeroportuarias - Impuestos, tasas y contribuciones que graven las garantías - Impuestos, tasas y contribuciones que graven sus financiamientos - Otras exoneraciones (Impuesto a la Construcción, a las Patentes, Tasas municipales, IVA y operaciones de leasing)

Fuente Elaboración propia en base a la Ley nº 1064/1997 y al Decreto nº 9585/2000

nando su producción a los mercados de exportación.

El artículo 3 de la Ley n° 1064 determina que pueden ser beneficiados por la Ley de Maquila, personas físicas o jurídicas nacionales o extranjeras, necesariamente domiciliadas en Paraguay desde que estén habilitadas a realizar actos de comercio. Los interesados deben presentar el Contrato de Maquila y la Carta de Intención al Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME), órgano integrado por representantes de los Ministerios de Industria y Comercio, Hacienda y Relaciones Exteriores, Secretaría Técnica de Planificación y Banco Central, responsable por la aprobación y seguimiento de las actividades ejercidas dentro del programa de maquila, como plan de inversiones, importaciones, exportaciones, reexportaciones, cambio de actividad, cancelación o suspensión, ventas en el mercado interno, entre otros (LEYN°1064, 1997 y DECRETO N° 9585, 2000).

Según el Reglamento de la Ley de Maquila, no se establece un valor máximo o mínimo para la inversión maquiladora, tampoco una exigencia mínima de contratación de mano de obra. Tampoco existen áreas delimitadas para la instalación de las unidades maquiladoras. Sin embargo, las maquiladoras tienen la obligación de adherir al Sistema de Cuenta Corriente informatizado y estipulado por el CNIME, lo que significa, en térmi-

nos prácticos, ceder el libre acceso de la base de datos financieros de las empresas al Estado paraguayo (DECRETO N° 9585, 2000).

No existen prohibiciones explícitas en la reglamentación de la aplicación de la Ley de Maquila para el desarrollo de cualquier tipo de actividad industrial o servicios. Sin embargo, “los programas relacionados con proyectos agroindustriales, así como aquellos dirigidos a la utilización de recursos minerales, pesqueros y forestales” también son analizados de acuerdo con las leyes y programas gubernamentales responsables por la protección, preservación y restauración ambiental y equilibrio ecológico del país (DECRETO N° 9585, 2000, Art. 13°).

Independientemente de la actividad ejercida, una de las principales obligaciones de la industria maquiladora es la exportación. La obligación de exportar integralmente la producción de la empresa maquiladora puede reducirse a partir del segundo año de operación de la empresa, según el Capítulo VII de la Ley n° 1064 (1997), mediante aprobación de autorización cursada al CNIME para pasar a vender en el mercado local parte de su producción o de los bienes utilizados en la producción, desde que estas ventas no excedan el 10% del valor exportado en el año anterior y mantengan la misma calidad de los 90% necesariamente exportados. Los productos vendidos en el mercado interno pasan

a ser pasibles de tributación a la renta (IRACIS), tratamiento impositivo compartido por las demás empresas no maquiladoras (LEYN° 1064, 1997).

Además, las empresas maquiladoras también deben cumplir con otras obligaciones: i) destinar todos los insumos y materias primas introducidos por medio de importación para la actividad autorizada para el período previamente fijado en el Contrato de Maquila; ii) promover la capacitación necesaria de sus funcionarios paraguayos, bien como seguir la legislación laboral vigente en sus contrataciones de mano de obra y servicios (LEY N° 1064, 1997).

Al respecto, la legislación laboral paraguaya establece, entre sus principales obligaciones, una jornada semanal de 48 horas, alcanzando un máximo de 3 horas extras diarias con remuneraciones adicionales. Ningún trabajador debería recibir menos que el sueldo mínimo, reajustado anualmente. La dimisión sin justa causa debe ser precedida de un aviso previo de 30 días para aquellos con hasta 1 año de trabajo en la empresa, alcanzando un plazo máximo de 60 días cuando posea un antecedente de trabajo entre 5 y 10 años en la empresa. Los trabajadores con más de 10 años de trabajo en la misma empresa pasa a ser considerado un trabajador estable, no pudiendo ser dimitido sin justa causa, condición compartida también por los trabajadores miembros de la comisión

directiva de los sindicatos, quienes deben disfrutar de estabilidad sindical. Mujeres embarazadas no pueden ser demitidas hasta el término de su licencia maternidad, de hasta 6 meses. Todos los trabajadores deben estar inscriptos en el sistema público previsional, con aportes obligatorios mensuales de 9% por parte de los trabajadores y de 16,5% de los empleadores en relación al monto bruto del sueldo pagado al trabajador. Por fin, los trabajadores con entre 1 y 5 años de antigüedad con el mismo empleador gozan de 12 días hábiles de vacaciones, mientras que aquellos con más de 5 años, 30 días hábiles.

La contrapartida estatal, en lo que se refiere al Régimen Fiscal, es básicamente la exención de tributos, confiriendo a las maquiladoras apenas un impuesto único de 1% sobre el valor agregado en el territorio nacional, o sea, sobre la suma de los bienes adquiridos con los servicios contratados y sueldos pagados en el país para la realización de la actividad propuesta en el Contrato de Maquila. Como ya mencionado, existe la excepción para los casos de venta en el mercado interno, en los cuales se tributa renta (LEYN° 1064, 1997).

Las importaciones y reexportaciones de bienes de capital o de bienes transformados, elaborados, reparados o armados que hayan sido previamente autorizados en el Contrato de Maquila se encuentran exentas de aranceles y tributos internos (IVA).

La relación con los proveedores puede darse de dos formas: por medio de importaciones y mediante compra de insumos, materias primas y servicios locales. Las compras hechas en el mercado interno son facturadas con el impuesto de valor agregado, debiendo ser documentadas como “Nota de Envío Maquila” para control de las transferencias de bienes de capital o de producción dentro del Programa de Maquila (DECRETO N° 9585, 2000).

Empresas paraguayas pueden ser proveedoras de las maquiladoras, disfrutando de los beneficios fiscales de la Ley 1064/97, por medio del Contrato de Submaquila, cuando complementan el proceso productivo de la empresa maquiladora, reintegrado al proceso productivo de la maquiladora para su acabado y exportación. Esta operación puede ser llevada a cabo tanto entre empresas maquiladoras como entre una maquiladora y una no maquiladora. Sin embargo, estas operaciones deben ser sujetas de aprobación previa por parte del CNIME previo dictamen, no pudiendo exceder un plazo mayor a un año (LEYN° 1064, 1997, Art. 23°).

A su vez, las importaciones definitivas y temporales realizadas por la maquiladora, sea de maquinarias, equipos, herramientas, materias primas, insumos o provisiones, son denominadas Importación-Maquila, y deben estar previstas en el cronograma del Contrato de Maquila y autorizadas por el CNIME. Los bienes de capi-

tales están exentos de aranceles de importación, mientras que las materias primas y los insumos importados poseen un plazo de permanencia en el país de hasta seis meses, o sea, deben ser incorporados a la producción destinada posteriormente a la exportación (LEYN°1064, 1997).

Para que una persona física o jurídica registrada en el Programa de Maquila se beneficie del Régimen de Importación Temporal Maquila es necesario “cumplir con todos los requisitos y condiciones establecidos en este Reglamento y las correspondientes Resoluciones y estar inscriptos como Importador/Exportador en la Dirección General de Aduanas (DECRETO N° 9585 Art. 47°).

De este modo, las importaciones temporales aprobadas en el inicio del programa, deben ser realizadas dentro del plazo de un año, pudiendo ser extendidas una vez por tres meses adicionales. Estos bienes importados deben necesariamente ser destinados a lo previamente estipulado por el programa de maquila aprobado.

Finalmente, las importaciones deben seguir el Régimen de Origen y Procedimientos Aduaneros para el Control y Verificación de Origen, que prevé una exigencia de contenido regional de al menos 40% para las exportaciones paraguayas (inferior a los valores entre 50% y 60% para los demás miembros del bloque) debido a su condición de menor desarrollo relativo en el

Mercosur, lo que permite a las empresas paraguayas hacer un mayor uso de insumos extrarregionales en comparación con las empresas de los países vecinos.²

4 El desempeño del régimen maquilador

La estructura sectorial de la economía paraguaya se refleja en la composición de sus exportaciones, con los productos agrícolas dominando la canasta de exportación y una baja proporción de productos industriales (12% del total). Pese a ello, a lo largo de los últimos cinco años, ha habido un importante cre-

cimiento de las exportaciones de manufacturas industriales, que alcanzaron la marca histórica de mil millones de dólares en 2018. Dentro del universo de exportaciones de manufacturadas industriales se destacan aquellas intensivas en la utilización de mano de obra durante su producción, concentrada en torno a las maquilas, que responden actualmente por más de la mitad del total de las exportaciones de manufacturas industriales. Sin embargo, parten de una base muy baja y muy poco significativa en términos internacionales.

Particularmente cuanto al sector maquilador, se percibe que, pese haber prácticamente duplicado su

2 El Mercosur ha venido previendo distintos regímenes aduaneros especiales que pueden ser adoptados unilateralmente por los países miembros plenos del bloque. El régimen de maquila tiene sus fundamentos sostenidos por la Decisión CMC 10/94 del Mercosur, teniendo a la Decisión CMC 24/15 como su última renovación.

Tabla 4 Participación de la maquila en la evolución del sector industrial

	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Exportaciones Maquila (miles US\$)	74.656	99.126	138.287	235.927	295.984	549.811
Exportaciones Maquila / Exportaciones Manufacturas Industriales	22,0%	25,6%	23,8%	31,2%	39,5%	54,6%
Producción Maquila / Producción Industria de Transformación	2,6%	3,2%	3,6%	5,3%	7,0%	10%*
Valor Agregado de la Industria al PIB	20,4%	18,6	18,5	18,8	19,1	19,5

Fuente Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay y del Banco Mundial
*estimación

Tabla 5 Evolución de las inversiones y de la generación de empleos directos en el sector maquilador

Año	Cantidad proyectos aprobados	Inversión Maquila (millones de USD)	Mano de Obra	Empleo / Inversión Maquila	IED (millones de USD)	Maquila/ IED
2001	3	3,32	63	19,0	70	4,74%
2002	1	0,04	7	200,0	6	0,58%
2005	5	34,19	588	17,2	36	94,96%
2007	2	1,42	42	29,5	202	0,70%
2008	6	6,32	279	44,2	263	2,40%
2009	3	6,85	194	28,3	71	9,64%
2010	2	9,26	103	11,1	462	2,00%
2011	6	13,14	353	26,9	581	2,26%
2012	9	16,15	1.473	91,2	697	2,32%
2013	13	28,45	1.192	41,9	245	11,61%
2014	23	70,40	3.209	45,6	412	17,09%
2015	21	31,80	1.394	43,8	308	10,33%
2016	22	35,38	1.409	39,8	371	9,54%
2017	24	162,82	2.540	15,6	456	35,71%
2018	32	87,59	2.160	24,7	454	19,29%
	172	507	15.006	29,6	4634	10,94%

Fuente elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y de UNCTADSTAT

participación en el PIB de la industria de transformación a lo largo de los últimos cinco años, todavía so- lorepresenta algo próximo al 10% de la producción industrial. No- tase, además, que, desde 2016, se ha venido ampliando la brecha de desempeño de las exportaciones industriales entre el sector maqui- lador y el no maquilador. Ello se ha dado en un cuadro de progresiva recuperación de la agregación de valor industrial al PIB tras la crisis de 2009, contrastando con la con-

tinuada pérdida de agregación de valor de la industria registrada en los demás países del Mercosur.

Pese a la vigencia del régimen maquilador desde el 2000, fue apenas a partir del inicio de la úl- tima década cuando ha empezado a motivar la atracción de volúme- nes de inversiones y la generación de empleos en montos de alguna relevancia. En primer lugar, los mayores montos de inversiones y de generación de puestos di- rectos de empleo a partir de 2014

han coincidido con el inicio de la gestión de Horacio Cartes, quien ha emprendido una intensa diplomacia empresarial presidencialista apoyada en la promoción del régimen de maquila como instrumento de atracción de inversiones. En segundo término, durante este mismo período, la crisis económica-política brasileña ha impulsado un creciente número de pequeñas y medianas industrias de ese país a desembarcar en Paraguay en búsqueda de menores costos productivos a fin de seguir manteniendo su competitividad en el mercado vecino.

Según Maciel (2017), entre 2001 y 2016, 64% del número de empresas maquiladoras instaladas

en Paraguay eran de capital brasileño, seguidas, en menor medida, por uruguayo y argentino, en ese orden. Las maquiladoras de capital extrarregional respondían por apenas el 14% de los proyectos aprobados en ese entonces. No obstante, es posible que el aumento de las inversiones maquiladoras registrado durante los últimos dos años esté asociado con la instalación de nuevas unidades maquiladoras de autopartes de origen asiático (japonés y coreano) y europeo (alemán).

Al analizar la evolución del proceso inversor, se destacan algunos hechos: i) el aumento de los montos invertidos bajo el régimen maquilador viene ganando relevancia

Tabla 6 Proyectos aprobados y mano de obra generada por departamento			
DEPARTAMENTO	CANT.	INVERSIÓN USD	MANO DE OBRA
Alto Paraná	80	258.298.284	6403
Central	51	113.111.740	5824
Amambay	12	39.327.271	462
Capital	8	25.172.133	981
Canindeyu	4	8.065.614	209
CDE	4	3.263.559	85
Guairá	3	8.788.760	311
Caaguazú	3	5.804.477	255
Pdte. Hayes	2	16.976.957	25
Ñeembucu	1	488.500	18
Paraguarí	1	13.477.000	250
Caazapa	1	4.048.728	100
Amambay	1	890.080	28
Cordillera	1	9.403.875	55
Total	172	507.116.978	15.006

Fuente elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

como instrumento de atracción de IED desde 2013, particularmente durante los últimos dos años; ii) en los años de mayor flujo de IED, la maquila se ha mostrado poco relevante, predominando la cotización de los commodities como principal driver; iii) pese al aumento de la generación de puestos de trabajo por los recientes proyectos, la cantidad de empleos creados por millón de dólares invertidos se viene reduciendo, lo que podría indicar que los recientes proyectos son más intensivos en capital que los anteriores; iv) el 70% de la mano de obra empleada en la maquila es femenina³, concentradas en actividades manuales repetitivas, con los hombres concentrando los roles de supervisión y jerarquía, en consonancia con el uso intensivo y extensivo de fuerza de trabajo femenina durante las etapas iniciales de la experiencia mexicana, caracterizada como “barata, abundante y sin experiencia laboral” (De la O, 2006); v) los empleados están registrados formalmente en el Instituto de Previdencia Social (IPS) y reciben, en promedio, un sueldo mínimo, condición compartida por apenas el 20% de la población económicamente activa (PEA); y vi) pese al consistente crecimiento de los empleos generados en el sector maquilador, estos representaron apenas el 0,5% de la PEA en 2018.

Cuanto a la localización de los proyectos por departamento, se percibe una alta concentración en los departamentos fronterizos con el Brasil (Alto Paraná, Amambay, Canindeyú y CDE) – 58% del total – y en la Zona Metropolitana de Asunción (Central y Capital) – 34%. La localización de esos proyectos responde a la proximidad de su principal mercado de destino y origen del capital inversor. Además, al ser intensivos en mano de obra y requerir de una serie de servicios e infraestructuras para su adecuado desarrollo, estos proyectos potan por los departamentos más poblados y con mejor oferta de servicios y economías de escala, como Alto Paraná y Central.

Al ser un régimen estrechamente vinculado a los procedimientos aduaneros, contemplando la obligatoriedad de exportación de al menos un 90% de la producción y la suspensión temporal, al principio, de hasta seis meses para los aranceles de importaciones de insumos utilizados en la producción de la oferta exportable, un análisis de la evolución de la dinámica exportadora e importadora de la maquila puede aportar nuevos elementos para esta evaluación.

Las exportaciones de la maquila vienen demostrando un ritmo de expansión sostenido a lo largo de la última década, en promedio, del 30% anual. Durante este período,

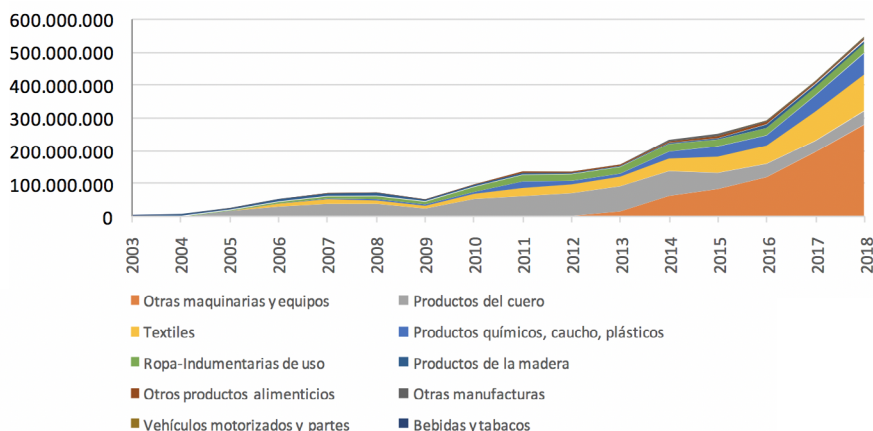
³ <https://www.ultimahora.com/hasta-cuatro-propuestas-maquila-se-presentan-al-mes-n2832674.html>

se puede notar tres claros periodos de inflexión, momentos de salto de las exportaciones: i) el 2010, inmediato post crisis de 2009; ii) el inicio del gobierno Cartes, en 2014; y iii) la fuerte expansión de las autopartes y, en menor medida, del sector textil-confecciones, a partir de 2017.

Además, se viene alterando substancialmente la composición de las exportaciones. Hasta 2013, los productos de cuero, con destaque para los calzados, constituían el principal rubro maquilador. La apreciación del tipo de cambio real del guaraní parece haber impactado seriamente a este segmento, muy sensible a esta variable, particularmente a partir de la devaluación del real, en 2015, llevando al cierre de sus principales unidades productivas.

Mientras el sector de calzados perdía su liderazgo y dinamismo, las exportaciones textil-confecciones y, en menor medida, plástico, ganaban renovado dinamismo, impulsadas por una oleada de medianas empresas de capital brasileño. Pero la gran estrella del periodo reciente ha sido, sin lugar a dudas, la emergencia y dinamismo de las exportaciones del novedoso sector de autopartes (agregados en la clasificación sectorial GTAP maquinarias y equipos), concentradas en torno al cableado. Las empresas de autopartes son grupos multinacionales de capitales asiáticos y europeos que ya poseen experiencia maquiladora en México, agregando una nueva dimensión de escala e internacionalización a la maquila paraguaya. Desde 2014, las exportaciones de autopartes vienen cre-

Gráfico 3 Exportaciones paraguayas de maquila, sectores, en FOB Dólar, 2003-2018



Fuente elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay

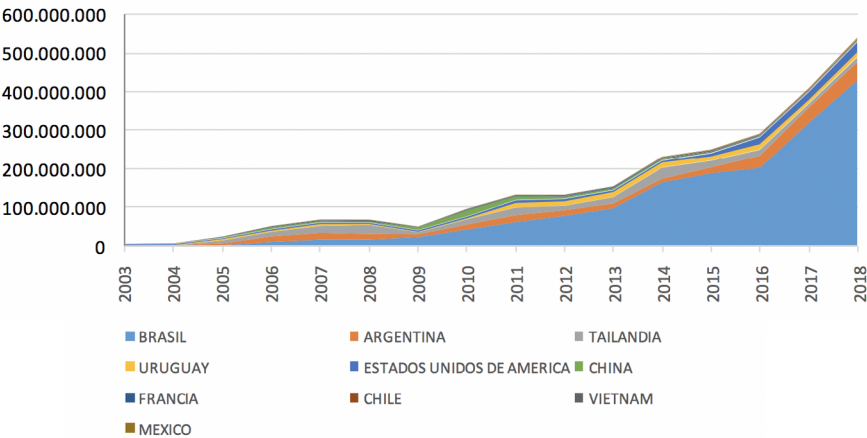
ciendo en un ritmo continuado, en promedio, en torno al 45% anual, alcanzando, en 2018, el 51% de las exportaciones de maquila. Las maquiladoras de autopartes son responsables por cerca de 2/3 de los empleos directos generados en el sector maquilador.

Si antes de la crisis de 2009 los mercados de destino de las exportaciones de la maquila presentaban una distribución relativamente equilibrada entre Brasil, Argentina y Tailandia, desde entonces se viene registrando una progresiva y acentuada concentración en torno al mercado brasileño, que actualmente absorbe el 78% del total de las exportaciones maquiladoras. Entre 2009 y 2018, los envíos al mercado brasileño crecieron a un ritmo superior al promedio general, en torno a un 37% anual; en

los último dos años, esta expansión fue aún más vigorosa (46% anual), impulsados especialmente por las exportaciones del cableado automotriz. Además, desde 2015, las exportaciones al mercado argentino y estadounidense han vuelto a crecer, presentando un crecimiento continuado desde entonces. Finalmente, nótese que la maquila ha permitido al Paraguay construir una oferta de exportaciones no tradicionales a mercados extrarregionales no convencionales, como Estados Unidos y Tailandia.

A su vez, las importaciones del régimen maquilador vienen demostrando un ritmo de expansión sostenido a lo largo de la última década, en promedio, del 30% anual. Los períodos de inflexión han sido los mismos de las exportaciones, notándose una correspondencia

Gráfico 4 Exportaciones paraguayas de maquila, según sectores, en FOB Dólar, 2003-2018



Fuente Elaboración propia en base a la Ley n° 1064/1997 y al Decreto n° 9585/2000

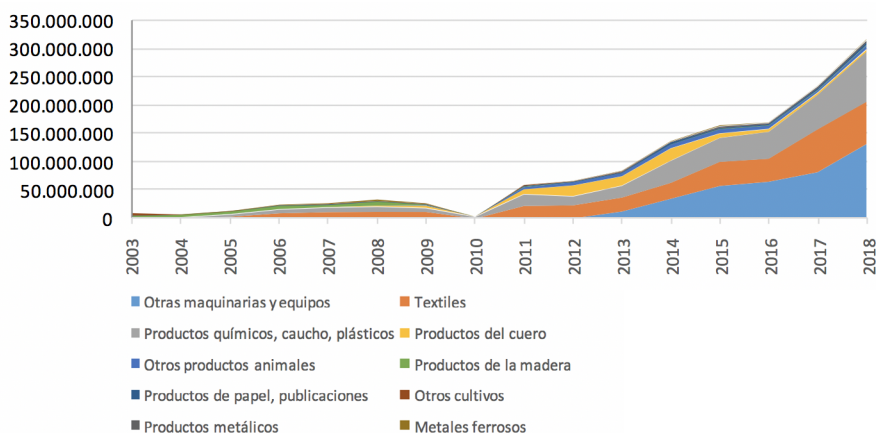
intrínseca al propio régimen maquilador. Cabe resaltar que la base de datos oficial provista por el Banco Central no presenta el detalle de los datos de composición y origen de las importaciones para el año de 2010.

En términos de composición, las importaciones también vienen registrando alteraciones importantes. Hasta 2013, los insumos textiles lideraban las importaciones del régimen maquilador, pasando a ser superadas, desde entonces, por las autopartes. Adicionalmente, a partir de 2014, se registra un crecimiento acentuado de las importaciones de químicos, caucho y plásticos, sin su correspondencia en términos de exportaciones. De hecho, en apenas dos años, 2005 y 2010, las exportaciones de estos productos han superado sus importaciones, que ya

constituyen el segundo segmento sectorial de las importaciones bajo el régimen, apenas inferior a las autopartes. Se trata de un hecho llamativo que merece ser mejor analizado por las autoridades, una vez que las importaciones están condicionadas al desempeño exportador. Estos productos podrían estar siendo comercializados en el mercado interno a un nivel superior al umbral permitido de 10% de la producción y/o el régimen podría estar siendo instrumentalizado como mecanismo de subfacturación de importaciones.

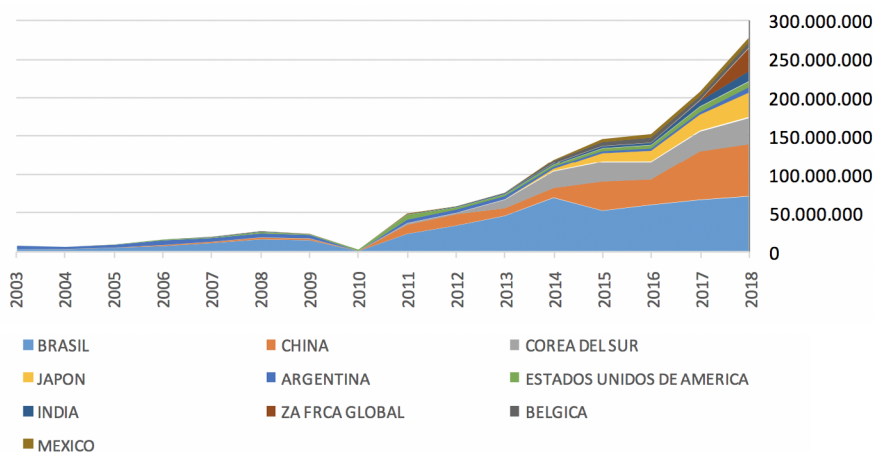
Al analizar la evolución de las importaciones del régimen maquilador por origen, se percibe claramente que, hasta 2014, los insumos de origen brasileño presentaban un crecimiento continuado, en un incontestable liderazgo. Sin embargo, desde entonces, lo que se

Gráfico 5 Importaciones paraguayas de maquila, según sectores, en FOB dólar, 2003-2018



Fuente elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay

Gráfico 6 Importaciones paraguayas de maquila, según país de origen, en FOB dólar, 2003-2018



Fuente elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay

ha visto ha sido una estagnación de las importaciones provenientes del vecino país, en paralelo con el acelerado crecimiento de las importaciones de insumos de origen asiático, particularmente chino, coreano y japonés, en ese orden. Las importaciones de insumos chinos registraron un notable crecimiento, de 148% anual, en promedio, desde 2015, impulsados por las importaciones de autopartes y textiles. Con eso, prácticamente se han igualado al nivel de las importaciones de productos brasileños. Durante el mismo período, las importaciones de productos coreanos y japoneses también han presentado un dinamismo notable. Regístrese que la mayor parte de las maquiladoras autopartistas constituidas en Paraguay son de origen japonés y coreano.

Finalmente, a fin de establecer una primera aproximación cuanto al grado de agregación de valor local de las exportaciones del régimen de maquila, se ha medido la evolución de la relación entre los valores de las importaciones y de las exportaciones a lo largo del tiempo (columna a la derecha). A medida en que las importaciones ganen mayor preponderancia en comparación con los valores exportados, podríamos inducir que la agregación de valor local se reduciría y viceversa.

Al utilizar esta proxy (imperfecta) notamos que, entre 2005 y 2012, período de preponderancia de la industria de calzados, esta relación se ha mantenido estable, en torno al 50%, con destaque para los 38% registrados en 2007. Una segunda etapa se ha visto entre 2013

y 2015 con la instalación de la industria autopartista, resultando en una acelerada elevación hasta los 65% en 2015. Finalmente, desde 2016 se ha visto una estabilización en un menor nivel de importaciones, en torno a 58%.

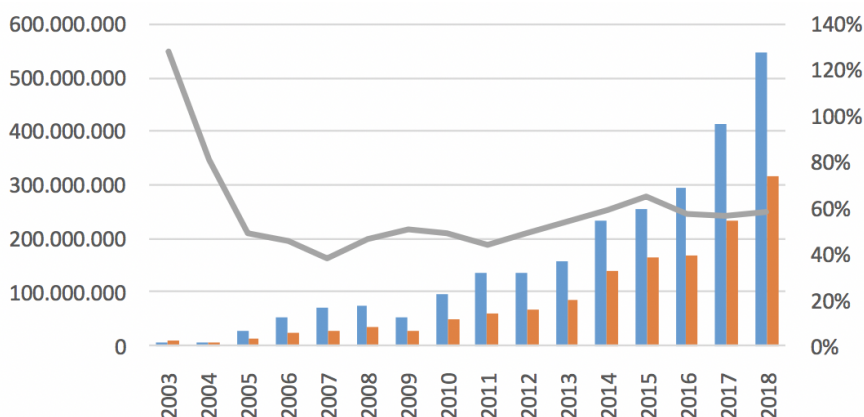
5 Sugerencias de políticas

A lo largo de los últimos años, el régimen de maquila viene ganando mayor visibilidad en Paraguay, a la par de crecientes inversiones en los rubros de autopartes y textil-confecciones. Este reciente dinamismo también se refleja en la evolución de la recaudación del Tributo Único del 1%, aplicado sobre el valor agregado en territorio paraguayo determinado a través del precio de exportación. Entre 2014

y 2017, el Tributo Único ha quintuplicado su nivel de recaudación, constituyéndose en el tributo más dinámico de la recaudación nacional. Empero, pese a su notorio dinamismo reciente, apenas alcanzó a representar el 0,07% del total de la recaudación nacional en 2017.

Los gastos tributarios del régimen maquilador apenas empezaron a ser oficialmente calculados a partir de 2017, cuando fueron de G\$ 135 mil millones (aproximadamente US\$ 22,5 millones), valor correspondiente a 0,44% de la recaudación de este año. Las estimaciones oficiales para los años de 2018 y 2019 son extremadamente conservadoras, manteniéndose prácticamente inalteradas en G\$ 138 mil millones, poco acordes con el dinamismo exportador que vienen mostrando las maquilas du-

Gráfico 7 Evolución de la relación entre importaciones y exportaciones maquiladoras



Fuente Elaboración propia en base a la Ley n° 1064/1997 y al Decreto n° 9585/2000

rante este período⁴. Además, las dimensiones del gasto tributario deben ser relativizadas. Los puestos gerenciales de las maquiladoras, mejor pagados, son ejercidos en gran medida por extranjeros. Ya los sueldos pagados a los empleados de la línea de producción, paraguayos, son próximos al sueldo mínimo y representan importante parcela del valor agregado localmente. No obstante, su importancia debería ser aminorada, una vez que el gasto tributario anual correspondería a valores semejantes a un 1/3 del total de la masa anual salarial de estos trabajadores de baja calificación. Comparaciones como esta deben agregar cuestionamientos cuanto a la eficiencia y desempeño de este tipo de gasto tributario.

Más que su dimensión absoluta, el gasto tributario del régimen maquilador explicita la ausencia de política industrial en un país caracterizado por la combinación de extensivas exenciones del IVA, principal impuesto recaudador, y tasas impositivas reducidas a la renta. Prueba de ello es que, en 2017, el gasto tributario del régimen maquilador fue un 15,4% superior al presupuesto integral ejecutado por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) (Ministerio de Hacienda, 2018). Si el país desea avanzar hacia ramas de mayor densidad en

conocimiento y empleo calificado, debe diversificar sus instrumentos de política dirigidos a atraer inversiones que construyan mayores vinculaciones con el sistema productivo local, desalentando las “industrias de rueditas”.

Para ello, sugerimos que el régimen de maquila mantenga la simplicidad de su tributo único, una de sus fortalezas, pero que eleve su alícuota a niveles situados entre 5 y 10%⁵. En un principio, esta medida podría iniciarse con las maquiladoras del sector automotriz, reduciendo la resistencia del Brasil para la inclusión de las exportaciones de la maquila en el futuro acuerdo bilateral automotriz. El marginal aumento de los costos de las maquiladoras automotrices sería más que compensado por la apertura del mercado brasileño a la diversificación de las exportaciones de autopartes, permitiendo importantes ganancias de economías de escala y de complementariedad, yendo más allá de la actual excepción informal del cableado. Además, al elevar el nivel de los tributos de la maquila automotriz, se permitiría diseñar un régimen de promoción que privilegiara la construcción de encadenamientos productivos con proveedores locales y/o regionales mediante la reducción de alícuotas para aquellas

⁴ Información pública requerida al Ministerio de Hacienda en base a la Ley 5282/2014 “De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”.

⁵ Las maquiladoras mexicanas son tributadas actualmente en un 30% en concepto de impuesto a la renta empresarial.

empresas que elevaran sus contenidos de origen regional, desafío presente tanto en la negociación del futuro acuerdo automotriz bilateral con Brasil como en el capítulo automotriz del acuerdo concluido recientemente entre el Mercosur y la Unión Europea. Parte de los recursos adicionales recaudados podrían estar condicionados a inversiones en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y diversificación de los programas de desarrollo productivo del MIC, alentando políticas industriales con una perspectiva de especialización vertical alineadas con las oportunidades identificadas por Hartmann, Bezeerra y Pinheiro (2019).

Para una mayor efectividad en el cumplimiento de estos objetivos de política, se podría idear una progresiva transición de las modalidades de los beneficios tributarios disfrutados por las empresas inscriptas en el régimen de maquila, desde modalidades previas a la inversión hacia posteriores a la inversión. Ello implicaría pasar a medir temporalmente la efectividad de los planes de inversiones en términos de montos invertidos, empleos directos e indirectos, exportaciones, aportes a la seguridad social, aportes al fisco, uso de energía eléctrica, adquisición de insumos locales, etc. Para que así sea, el CNIME debería actuar como un real órgano de coordinación interinstitucional, con un permanente diálogo e in-

tercambio irrestricto de informaciones entre las institucionales que lo integran.

Adicionalmente, se debería estudiar la reducción del límite de producción pasible de venta en el mercado interno (actualmente en 10%) o, incluso, prohibirlo, como en el caso mexicano. Por más que esta producción direccionada al mercado interno pague el impuesto a la renta, las exenciones de IVA y las economías de escala de que disfrutan representan condiciones desiguales en relación a las empresas no participantes del régimen de maquila de capital nacional.

El esfuerzo de promover una mayor vinculación entre las empresas nacionales y las del régimen maquilador también pasa por una mayor competitividad del tipo de cambio real, particularmente con relación al real brasileño. Desde 2015, tras la devaluación del real, el guaraní viene perdiendo su competitividad bilateral, ampliando la brecha de desempeño exportador registrada entre las maquiladoras y las demás industrias de transformación no maquiladoras, que poseen un mayor grado de integración con la estructura productiva local y de dependencia del mercado interno.

La concentración de las maquiladoras en torno a las regiones metropolitanas de Asunción y Ciudad del Este debería facilitar la planificación de la oferta de inversiones en bienes públicos que promuevan economías de aglomeración, ge-

Tabla 7 Evolución de la recaudación del tributo único del régimen de maquila

MILLONES DE GUARANÍES							
RECAUDACIÓN MAQUILA	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
	289,000	1.401,000	1.833,000	3.182,000	4.669,000	10.891,953	20.193,546
TOTAL	7.434.024,026	9.649.263,640	12.722.027,762	17.727.019,307	20.540.432,108	25.677.685,209	30.511.636,283
% MAQUILA/REC.	0,00%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,04%	0,07%

Fuente elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

nerando mayores grados de complementariedad, especialización y eficiencia productiva. La aglutinación de las maquiladoras en parques industriales especializados sectorialmente podría aminorar las deficiencias en la adecuada oferta de infraestructura y facilitar la aproximación entre maquiladoras, empresas nacionales y universidades, promoviendo complementariedades que conduzcan a una mayor agregación de valor a la producción.

No menos importante, vale destacar las diversas y persistentes acusaciones de violación de los derechos laborales de los trabajadores del sector maquilador. Pese a estar formalmente registrados en IPS, son diversos los casos de accidentes de trabajo producido por prolongadas jornadas de tareas repetitivas. Los obreros rela-

tan reducidos horarios de pausa a lo largo de la jornada y la creación de obstáculos informales para concurrir a la asistencia médica. La feminización del empleo maquilador torna las obreras más expuestas a demisiones injustificadas tras el embarazo, en clara violación a la legislación laboral⁶ 7. La no sindicalización de los trabajadores de la maquila es, incluso, promovida como un factor de “competitividad”, tanto por gremios empresariales como por altas autoridades del gobierno (Domecq, 2017). En este contexto, urge que la obligatoria fiscalización y respecto a los derechos laborales sea encarada por el Estado como un impulso genuino a la productividad y al crecimiento inclusivo.

Finalmente, a lo largo de los últimos años, la maquila viene mostrando ser un instrumento in-

⁶ <https://www.abc.com.py/nacionales/denuncian-despido-injustificado-en-maquiladora-1674396.html>

⁷ <http://radiopositiva.com.py/index.php/2018/12/06/trabajadores-se-manifiestan-por-despido-injustificado/>

interesante para introducir el Paraguay en las cadenas productivas industriales regionales con miras hacia el mercado externo. Se trata de un objetivo de política pública importante en un país que, al contrario de sus vecinos, no ha atravesado en su pasado por la etapa de sustitución de importaciones. No cabe duda que, en un mundo con libre movilidad de capitales, alteraciones en la estructura impositiva de los países pueden provocar desvíos en la atracción de los flujos de IED. De igual modo, las condiciones de oferta de bienes públicos e infraestructura económica se han mostrado críticos en la atracción de IED capaces de impulsar cambios estructurales en las matrices productivas de los países en desarrollo. En ese sentido, la

muy reducida carga impositiva del Paraguay en comparación con los demás países de la región pasa a ser encarada como un obstáculo para la construcción de una política industrial que apunte avanzar hacia encadenamientos industriales de mayor valor agregado. Las sugerencias de políticas listadas aquí buscan compatibilizar la manutención de niveles impositivos competitivos para el sector maquilador exportador con directrices de fomento productivo progresivamente apoyadas en resultados. Como instrumento promotor del desarrollo productivo y de la reducción de las desigualdades, la política tributaria tiene una frontera muy amplia a ser explotada a lo largo de los próximos años en Paraguay.

Bibliografía

Agostini, C. y M. Jorratt (2013). Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 130. CEPAL: Santiago de Chile.

Aquino, J. (2015). Estimación de la Productividad Total de Factores de Paraguay: mediciones alternativas. Asunción: Ministerio de Hacienda.

Arce, L. (2012). La industria cárnica en Paraguay. Observatório de Economia Internacional OBEI. Asunción: CADEP.

Artana, D. y Templado, I. (2012). Incentivos tributarios a la inversión: ¿Qué nos dicen la teoría y la evidencia empírica sobre su efectividad? Trabajo realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Abril.

Banco Mundial (2018), Paraguay: Systematic Country Diagnostic. Washington DC: Banco Mundial.

Banco Mundial (2017), Enterprise surveys : Paraguay country profile 2017. Washington DC: Banco Mundial.

- Barra, P. y M. Jorrat (2002).** Medición del gasto tributario en Chile. Documento presentado en el Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL: Santiago de Chile.
- Borda, D. y Caballero, M. (2018).** Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación. Asunción: Paraguay Debate - CADEP.
- Borda, D. y Caballero, M. (2016).** Eficiencia y equidad tributaria. Una tarea en construcción. Población y Desarrollo, 22(42), 81-91.
- Borda, D. y Masi, F. (2011).** Contribuciones para el Entendimiento de la Economía y las Políticas de Estado en el Paraguay. In D. Borda & F. Masi (Eds.), Estado y Economía en el Paraguay 1810-2010. Asunción: CADEP.
- Castilleja, L., Garay, P., y Lovera, D. (2014).** Diagnóstico de crecimiento de Paraguay (No. IDB-TN-666). Washington DC: BID.
- CEPAL / OXFAM (2019),** Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50). Santiago: CEPAL/OXFAM.
- CEPAL (2019),** Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019. CEPAL: Santiago de Chile.
- CEPAL (2018a),** Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018. CEPAL: Santiago de Chile.
- CEPAL (2018b),** La ineficiencia de la desigualdad. CEPAL: Santiago de Chile.
- CIAT (2011)** Manual de Buenas Prácticas en la medición de los gastos tributarios. Una experiencia iberoamericana. CIAT: Panamá.
- Clark, S., Cebreiro, A. y Böhmer, A. (2007).** Tax Incentives for Investment. A Global Perspective: experiences in MENA and non-MENA countries. París: OCDE.
- Costa, F. da F. (2018).** Lei de Maquila: impactos no desenvolvimento econômico do Paraguai de 2003 a 2016. Disertación de Maestría. Toledo, Brasil: Universidad Estadual de Paraná
- De la O, M. E. (2006).** El trabajo de las mujeres en la industria maquiladora de México: Balance de cuatro décadas de estudio. Revista de Antropología Iberoamericana, 1(3), 398-419.
- Domecq, R. M. (2017).** El país del doble discurso y las leyes que no se aplican: situación de los derechos de libertad sindical en Paraguay. In Codehupy (Ed.), Yvypóra Derécho Paraguái - Derechos Humanos en Paraguay 2017. Asunción: Codehupy, 283-292.
- FMI/OCDE/ONU/Banco Mundial (2015),** Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment. Report to the G-20 Development Working Group. International Monetary Fund: Washington D.C.
- Harrison, A. y A. Rodríguez-Claire. (2010).** Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries. In D. Rodrik y M. Rosenzweig (Eds). Handbook of Development Economics, Vol.5. North Holland: Elsevier.
- Hartmann, D., Bezerra, M. y Pinheiro, F. L. (2019).** Identifying smart strategies for economic diversification and inclusive growth in developing economies: The case of Paraguay (Discussion Paper 04-2019). Stuttgart: University of Hohenheim.

- Hausmann, R. y Rodrik, D.** (2006). *Doomed to choose*. Cambridge, MA: Kennedy School of Government, Harvard University.
- James, S.** (2013). *Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- James, S.** (2009). *Tax and Non-Tax Incentives and Investments: evidence and Policy Implications*. Washington, D.C.: IFC.
- Maciel, R. E. A.** (2017). *A Maquila no Paraguai: modelo produtivo e de integração no início do século XXI*. Disertación de posgrado. Foz do Iguaçu: UNILA
- Ministerio de Hacienda.** (2018). *Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay: Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019*. Asunción: Ministerio de Hacienda.
- Musgrave, R. y J. Buchanan** (1999). *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge, MA: MIT Press.
- OCDE, CIAT, BID y CEPAL** (2019). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990 – 2017*. Paris: OCDE, CIAT, BID y CEPAL.
- Porter, M. E., Schwab, C., y WEF.** (2004). *The Global Competitiveness Report: 2003-2004*. Geneva: WorldEconomicForum.
- Porter, M. E., Schwab, K., y WEF.** (2008). *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Geneva: WorldEconomicForum.
- Schwab, K., y WEF.** (2009). *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. Geneva: World Economic Forum.
- Schwab, K., y WEF.** (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Geneva: WorldEconomicForum.
- Setrini, G., Anichini, F., Borda, D., Ramírez, J., y Servín, M. B.** (2014). *Cadenas de valor y pequeña producción agrícola en el Paraguay* (G. Setrini y F. Masi, Eds.). Asunción: CADEP.
- Sierra, J., Quijada, J. y Espínola, N.** (2018). *FDI flows to Paraguay: what do investors prioritize?* (No. IDB-TN-1496). Washington DC: BID.
- UNIDO** (2018). *International Comparisons of Industrial Performance*. Viena: UNIDO.
- Villela, L.** (2007). *Gastos tributarios: medición de la erosión de la base imponible*. In Instituto de Estudios Fiscales (Ed.), *La recaudación potencial como meta de la administración tributaria: Asamblea General del CIAT Nro. 40*. Madrid: IEF.
- Zee, H., Stotsky, J. y Ley, E.** (2002). *Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries*. *World Development*, 30(9), 1497-1516.

Parte II

Beneficios fiscales: el caso Electricaribe

Índice de siglas

ACES: Actuación Especial
sobre Electricaribe

CIADI: Centro Internacional de
Arreglo de Diferencias
Relativas a Inversiones

CONPES: Consejo Nacional de Política
Económica y Social

Corelca: Corporación Eléctrica
de la Costa Atlántica

CREG: Comisión de Regulación
de Energía y Gas

DNP: Departamento Nacional
de Planeación

EPM: Empresas Públicas de Medellín

FMI: Fondo Monetario Internacional

GNF: Gas Natural Fenosa

ICA: Impuesto sobre
Industria y Comercio

Km: Kilómetros

KWh: Kilovatios por hora

PIB: Producto Interno Bruto

PND: Plan Nacional de Desarrollo

SSPD: Superintendencia de Servicios
Públicos Domiciliarios

TBI: Tratado Bilateral de Inversiones

TLC: Tratado de Libre Comercio

VIP: Vivienda de Interés Prioritario

VIS: Vivienda de Interés Social

Parte II

Beneficios fiscales: el caso Electricaribe

Introducción

Colombia es un país con excesivos beneficios al capital. Esta situación se ha profundizado desde la década de 1990 cuando se adoptó un modelo económico aperturista que trajo consigo la entrada masiva de mercancías que ha ido desplazando la producción nacional y ha limitado la capacidad productiva, y por ende exportadora, del país.

Después de los años 2000, el país continúa su modelo aperturista en una situación económica bastante frágil después de la crisis de 1998. Sumado a esto, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) decide profundizar los beneficios al capital privado extranjero por cuenta del inicio de las negociaciones de varios Tratados de Libre Comercio (TLC), Tratados Bilaterales para la Protección de Inversiones (TBI) y el cumplimiento de varios acuerdos con entidades multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI). Todo este panorama trajo consigo sucesivas reformas eco-

nómicas (tributarias, pensionales y laborales, principalmente) que privilegiaron la inversión extranjera sobre los intereses productivos nacionales, manteniendo las condiciones precarias de la economía colombiana que se centraba en la extracción de recursos naturales por cuenta del comportamiento de los precios internacionales de bienes como el petróleo, el carbón, el oro y el níquel.

Lo anterior sirve como referencia para entender la entrada de varias multinacionales al país, entre ellas, la española Unión Fenosa, posteriormente absorbida por Gas Natural (hoy Naturgy), la cual se quedaría con el negocio de comercialización y distribución de energía eléctrica en la Costa Caribe colombiana con la creación de Electricaribe, después de la fusión de varias electrificadoras regionales.

Producto de las reformas ya mencionadas, se crearon una cantidad de beneficios tributarios para el capital privado que beneficiaba sobremanera a las empresas extranjeras, entre ellas Electricaribe. Un TBI con España, varios beneficios tributarios, el salvamento por parte del Gobierno Nacional,

son apenas algunas de las categorías de beneficios que han sido otorgados por el Estado a esta empresa. Adicionalmente, la multinacional Gas Natural se ha valido de estrategias financieras para mostrar resultados poco favorables y no invertir los recursos necesarios para la prestación del servicio de energía a casi 9.500.000 personas, poniendo en riesgo la prestación del servicio.

Bajo este panorama, este documento tiene por objetivo mostrar los beneficios otorgados en distintos rubros por parte de distintos gobiernos a Electricaribe, en cabeza de Gas Natural, premiando la ineficiencia de la empresa en la prestación del servicio de energía. Para ello es necesario entender algo de la historia de Electricaribe, el funcionamiento del sector eléctrico en Colombia y finalmente, el esquema de beneficios tributarios otorgados por el gobierno hasta el día de hoy con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

1 ¿Qué es Electricaribe?

Electricaribe es una empresa de comercialización¹ y distribución² de energía eléctrica en Colombia. La historia de Electri-

caribe se remonta a 1998, cuando las ocho electrificadoras regionales en los siete departamentos de la costa Caribe terminan bajo la sombrilla de una compañía más grande llamada Electricaribe. Por aquel entonces, las electrificadoras incumplían sus contratos en compra de energía y operaban a pérdidas. El fenómeno de ‘El Niño’ de 1997 agravó su situación financiera y las hizo insostenibles. La solución fue la privatización, que implicaba la creación de Electricaribe y Electrocosta. En el 2007 se unen, quedando solo Electricaribe. Vale aclarar que la española Unión Fenosa tomó las riendas de Electricaribe en el 2000 cuando le compró la participación a un grupo de inversionistas privados. La empresa fue incapaz de realizar las inversiones públicas acordadas haciendo que el servicio empeorara, y con ello los usuarios presentarían quejas aumentando la moratoria e incapacidad de pago para cumplir la deuda ya adquirida (Arcila, 2019). En el 2005, Gas Natural compra a Unión Fenosa lo que da surgimiento a Gas Natural-Fenosa (GNF), hoy Naturgy (Barrientos Marín, 2019).

Unión Fenosa: antes de la adquisición por parte de Gas Natural, fue un grupo empresarial español presente en numerosos

1 Comercialización: Son los encargados de la compra de energía eléctrica en el mercado mayorista y su venta a usuarios finales (XM, 2019).

2 Distribución: Son los encargados de llevar la energía hasta el consumidor final a través de redes que operan a tensiones inferiores a 220 kV (XM, 2019).

sectores económicos y mercados cuya fundación se remonta a 1912, hasta la finalización de su razón social en 2009.

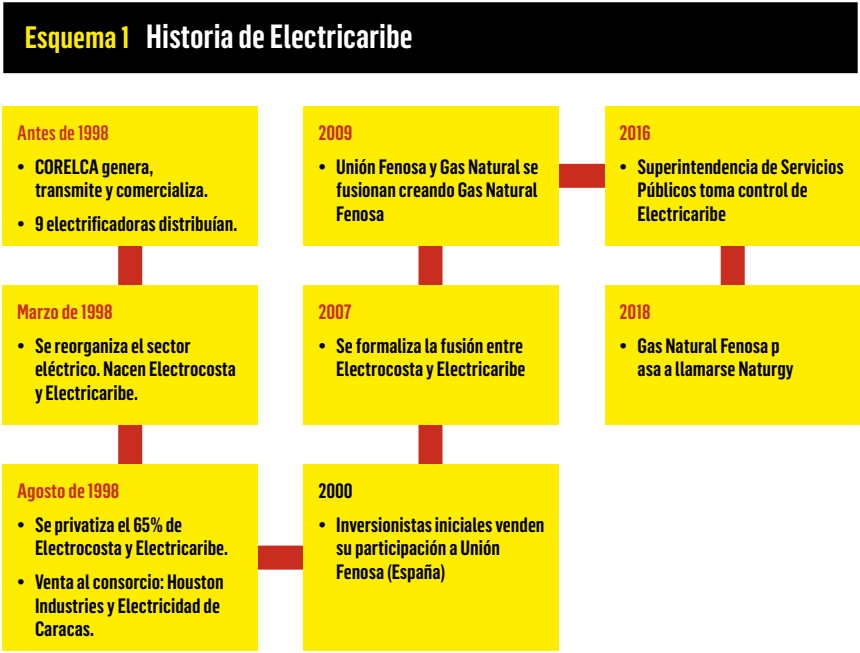
Gas Natural: Gas Natural, S.A. ESP y filiales, se creó el 13 de abril de 1987 a instancias de Ecopetrol, como principal accionista, con el propósito de conformar una sociedad dispuesta a construir la infraestructura necesaria para gasificar la capital de la República (Bogotá) y los municipios de su área de influencia.

Desde 1997, la empresa española tiene presencia en Colombia al adquirir la mayoría accionaria de Gas Natural S.A., ESP, empresa prestadora del servicio de distribución y comercialización de gas natural en

la ciudad de Bogotá y en los municipios de Soacha y Sibaté.

Actualmente, Naturgy (empresa española) cuenta con el 85,38% de la propiedad de la empresa, 6,56% corresponden a la nación y 5,69% están en manos de las extintas electrificadoras de la Costa Caribe.

Hasta mediados de 1998, la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (Corelca) fue la entidad encargada de la generación, transmisión y comercialización de energía en esa región del país, y sus nueve empresas se ocupaban de distribuir el servicio domiciliario en los departamentos de Atlántico, Cesar, Guajira, Magdalena, Bolívar, Córdoba, Sucre y San Andrés y Providencia (Espitia, 2016).



Fuente Elaboración propia

Según Espitia (2016), los principales objetivos de la vinculación de capital privado para las empresas fueron:

1. Solucionar los factores que estaban afectando su viabilidad y rentabilidad,
2. Solucionar el problema de los pasivos laborales,
3. Conformar empresas financieramente sólidas, viables y con mercados atractivos que garantizaran la expansión del servicio y la especialización de actividades.

Actualmente, la empresa cuenta con:

- 2.645.000 clientes (y 9.500.000 usuarios³)
- 108 oficinas
- 232 subestaciones
- 654 circuitos
- Opera en 188 municipios
- Opera 56.409 Km de redes eléctricas
- Abastece al 23,96% de la demanda nacional de energía eléctrica en Colombia

Asimismo, tan solo 15 empresas en el país operan como distribuidores y comercializadores (en conjunto) de energía en Colombia y que operan en 13 departamentos del país, entre las que están:

- Enel - Codensa (Bogotá)
- CEO (Cauca)

- Enertolima (Tolima)
- Electrocaquetá (Caquetá)
- Enelar (Arauca)
- Enerca (Casanare)
- Bajo Putumayo (Putumayo)
- Empresa de Energía de Putumayo (Putumayo)
- EDEQ (Quindío)
- Emevasi (Putumayo)
- Energuaviare (Guaviare)
- Dispac (Chocó)
- Emcartago (Valle del Cauca)
- Ruitoque (Santander)

2 Intervención a Electricaribe

Cuando se privatizó a Electricaribe, dentro de los objetivos estaba la evaluación de la gestión en la administración de los recursos públicos de la empresa, teniendo en cuenta el resultado de la inversión de los recursos públicos de la misma, además de la verificación la gestión del Agente especial de la toma de la posesión. Lo anterior se deriva del no pago de las obligaciones de mercado mayorista de energía, al poner en riesgo la prestación del servicio de energía en los 7 departamentos en los que opera. Así las cosas, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios toma posesión de la empresa el 15 de noviembre de 2016, siendo el Gobierno Nacional el garante de los recursos necesarios para la prestación del servicio de energía.

³ Tomado de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2019)

Adicionalmente, “las reducidas inversiones en la infraestructura eléctrica por parte de Electricaribe, que terminan siendo insuficientes para la prestación efectiva del servicio de energía con parámetros de eficiencia y calidad, ponen en riesgo la continuidad del servicio. Evidencia de esto es el resultado de los indicadores de interrupciones del sistema. Según estos, en promedio, durante 2015 los usuarios de la Costa Caribe sufrieron cortes de electricidad cada 61,53 horas. En promedio, los cortes tuvieron una duración de 56,18 horas” (DNP, Ministerio de Hacienda y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2016). Ya para 2017, los cortes de la empresa tuvieron una duración de 54,2 horas, cifra superior a la del país (15,9 horas) y por encima de registros de empresas como la que operan en Bogotá (Enel – Codensa) con 6,5 horas o Cali (Emcali) con 20,7 horas (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

De acuerdo con el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3910 de 2017, al momento de que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) tomó posesión de la empresa, las obligaciones de esta quedaron suspendidas. “Dicha cifra corresponde a \$ 2,44 billones, donde la deuda con el sector financiero representa aproximadamente el 75%, es decir \$ 1,8 billones, seguido por deudas con los agentes del mercado por un

valor de \$ 389.000 millones, y proveedores de bienes y servicios por un poco más de \$ 247.000 millones” (DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2017, pág. 13).

Para evitar tener más procesos de limitación de suministro, antes de la intervención de Electricaribe la SSPD hizo los trámites necesarios para que el Fondo Empresarial pudiera contratar operaciones pasivas de crédito interno hasta por \$ 320.000 millones (2016). Esta suma garantizaría la compra de energía requeridas para atender el mercado dada la situación de limitación de suministro y desatención de la demanda de energía.

Electricaribe (ya con la intervención) implementó diferentes instrumentos para el pago de las obligaciones, lo que le garantiza el suministro. Como parte de estas estrategias, la empresa intervenida optó por contar con una garantía del Fondo Empresarial para respaldar parte de las compras del mercado de energía mayorista. La fuente de recursos proviene de recursos propios del Fondo Empresarial de la SSPD y corresponde a un mecanismo alternativo para garantizar las transacciones en el mercado mayorista permitido para el fondo a través de la CREG.

Las garantías otorgadas por el Gobierno Nacional a abril de 2019 ascienden a \$ 499.122 millones, de estos recursos, se encuentran vigentes garantías por la suma de

Tabla 1 Plan de inversión y plan de recuperación de pérdidas de Electricaribe (millones de pesos)

Concepto	Valor
Inversión en redes	443.00
Inversión en blindaje de red	108.500
Plan de recuperación de Pérdidas	195.00
Sistema de información y otras inversiones	34.500
Total Plan de Inversión y Plan de Recuperación de Pérdidas	781.000
Recursos CONPES solicitados	735.000
Recursos Electricaribe	46.000
Total recursos	781.000

Fuente CONPES 3933 de 2018.

\$ 328.443 millones. El monto restante fue liberado para el otorgamiento de créditos para asegurar la compra de energía. Asimismo, la financiación para la empresa por parte del Estado asciende a los \$ 1,33 billones (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2019).

Las garantías otorgadas por el Gobierno Nacional, a través del Fondo Empresarial:

- CONPES 3875 de 2016: \$ 320.000 millones
- CONPES 3910 de 2017: \$ 320.000 millones
- CONPES 3933 de 2018: \$ 735.000 millones

En total se espera, en plan de inversión y plan de recuperación de Electricaribe, la suma de \$ 781.000 millones además de los recursos

otorgados por el Fondo Empresarial de la SSPD.

La intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios fue respondida por la empresa Gas Natural de España con una demanda al Estado colombiano por más de USD 1.600 millones el pasado 11 de julio de 2016 (fecha de notificación de la intención) y la notificación de la controversia el 30 de noviembre de 2018.

Esta demanda se da en el marco del Acuerdo entre la República de Colombia y el Reino de España para la Promoción Recíproca de Inversiones (TBI) ante el CIADI del Banco Mundial (Caso UNCT/18/1). Este diferendo se da por la supuesta ‘expropiación’ del Gobierno Nacional a Gas Natural y se ampara en el numeral 1 del artículo 4 del TBI entre Colombia y España adoptado el 31 de marzo de 2005, en el cual se menciona:

“1. Las inversiones de inversionistas de una Parte Contratante en el territorio de la otra Parte Contratante no serán sometidas a nacionalización, expropiación ni a cualquier otra medida de efectos similares (en adelante “expropiación”) excepto por razones de utilidad pública o interés social, con arreglo al debido procedimiento legal, de manera no discriminatoria y acompañada del pago de una indemnización pronta, adecuada y efectiva” (TBI Colombia y España, pág. 5).

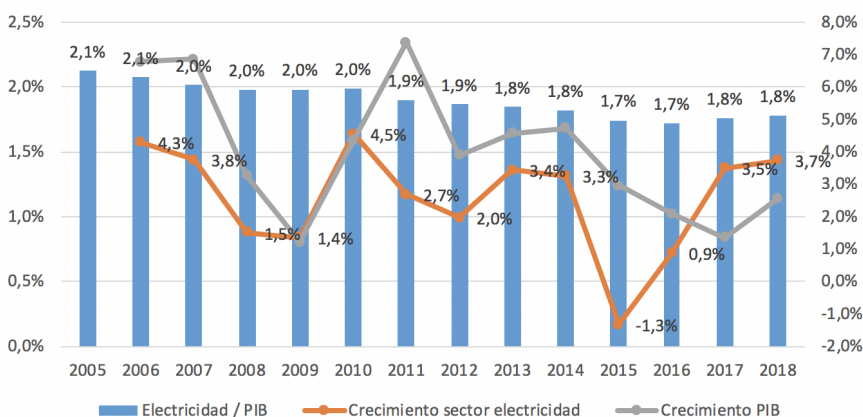
De acuerdo con la información del CIADI, hasta el 2 de agosto de 2019, el proceso se encuentra en una fase inicial de respuestas y contra respuestas por parte de los demandantes (Gas Natural) y demandados (Colombia).

2 Caracterización del sector eléctrico

En Colombia, el subsector eléctrico se enmarca en el sector de ‘Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental’. Este sector económico representa hoy en día el 3% del PIB nacional, con un crecimiento levemente superior al nacional (2,7% vs 2,6%).

Por su parte, el subsector eléctrico representa el 58,4% del sector y apenas el 1,8% del PIB para el año 2018, pero ha presentado una dinámica de crecimiento superior al PIB en los últimos 2 años.

Gráfico 1 Participación del subsector eléctrico en el PIB y crecimiento anual del sector



Fuente elaboración propia con base en datos del DANE.

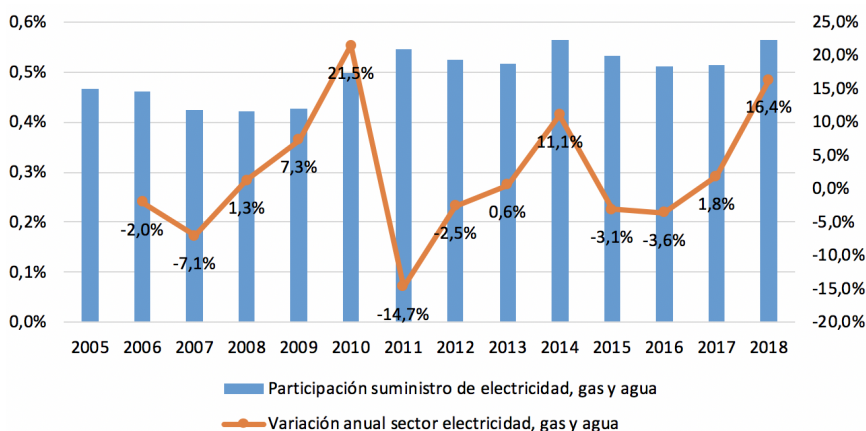
En términos de empleos, el sector de suministro de electricidad, gas y agua no es un generador de empleos importante en el país. Para 2018, el sector apenas generó 127.000 ocupados, lo cual representa el 0,6% de la ocupación nacional, siendo el sector que menos ocupación tiene en el país. Sin embargo, desde 2006, el crecimiento promedio de los ocupados en el sector es de 4,7%.

3 La mala gestión y los beneficios a Electricaribe

Los resultados financieros de la empresa desde 2007 a 2018 muestran los siguientes resultados:

- La empresa ha tenido un flujo constante de ingresos operacionales, con un promedio anual de \$ 3,04 billones, teniendo el pico más alto en 2016 cuando el monto fue de \$ 4,8 billones.
- No se realizaron las inversiones necesarias en la empresa, ya que desde 2008 no se cumplía con la meta propuesta en el plan de inversiones de Electricaribe (máximo se cumplía con el 80%) además de ser los montos muy bajos, hasta antes de la intervención del Gobierno Nacional. Entre los datos más relevantes, al comparar los resultados de 2015 con años anteriores, se evidenció que las inversiones de ese año fueron las más bajas en los últimos nueve años: la compañía destinó

Gráfico 2 Participación del sector electricidad, gas y agua en la ocupación nacional y crecimiento anual en la ocupación del sector



Fuente elaboración propia con base en datos del DANE.

\$ 131.803 millones en 2015, una cifra inferior a la de 2007 y superior a la de 2006, cuando invirtió \$ 118.420 millones.

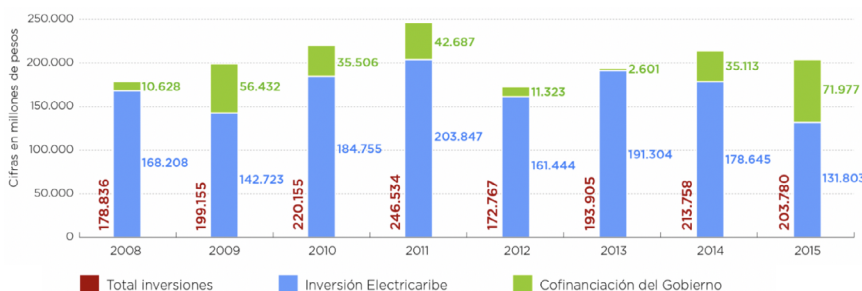
- La empresa aplicaba depreciación de manera acelerada a pesar de no tener inversiones en aumentar o mejorar sus activos. Pues la tasa de crecimiento de la depreciación entre 2007 y 2014 fue 189,2%, con una tasa promedio anual de crecimiento del 25%.
- Los gastos de administración, ventas y distribución muestran que la empresa no gastaba lo necesario en su personal y expandir o mejorar el negocio de electricidad en la Costa Caribe, de 2007 a 2014 los gastos administrativos representaban apenas 7% del total de los gastos.
- Desde 2007 hasta 2016 la empresa solo tuvo dos años de pérdidas, en 2014 con \$ 78.587 millones de pérdidas y, en 2016, con \$ 235.796 millones. Para

2018, utilidad negativa ascendió a \$ 531.670 millones de pesos.

Las maniobras financieras por parte de la empresa española Gas Natural Fenosa, muestran que a Electricaribe no se le invirtieron los recursos necesarios a pesar de contar con un flujo de ingresos constantes y relativamente crecientes durante la administración de esta empresa entre 2007 y 2016. Para este periodo la planta y equipo de la empresa apenas aumentó en \$ 516.824 millones, mientras que entre 2016 y 2018, por este mismo concepto, aumentó en \$ 1,03 billones.

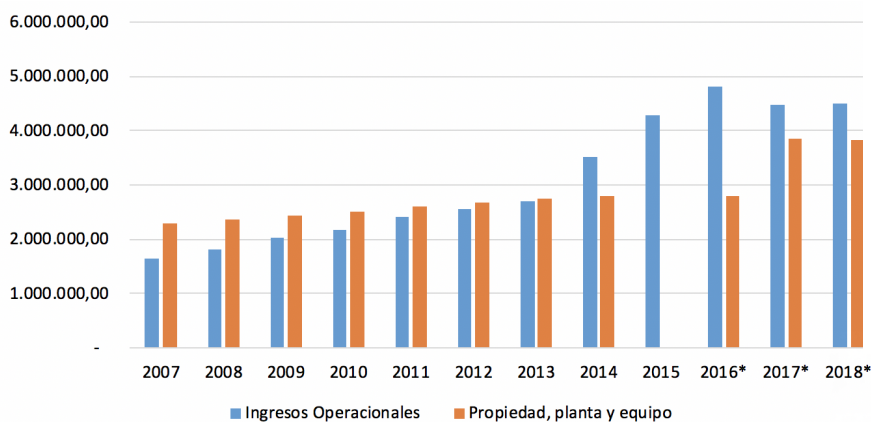
Situación contraria a los ingresos operacionales de la empresa que, mientras fue administrada por Gas Natural Fenosa aumentó sus ingresos en casi \$ 3,2 billones, mientras que, desde la administración del gobierno, sus ingresos se han reducido en \$ 324.500 millones, producto de la “reducción del valor de los componentes del costo unitario de prestación del servicio” (Electricaribe,

Gráfico 3 Inversiones y cofinanciación del gobierno en Electricaribe



Fuente Elaboración propia en base a la Ley n° 1064/1997 y al Decreto n° 9585/2000

Gráfico 4 Ingresos operacionales vs propiedad, planta y equipo de Electricaribe 2007-2018



Fuente Con respecto al año 2015, el capital de Electricaribe al 31 de diciembre estaba representado en 50.103 millones de acciones ordinarias con un valor nominal de \$42 cada una. No obstante, según el informe de la Contraloría General de la Nación, a través de su informe de actuación especial sobre Electricaribe (ACES), provee información procedente de las actas de las asambleas de accionistas, dado que no hay datos detallados para el público de los estados financieros de Electricaribe en este año. Fuente: elaboración propia con base en datos del SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos y EMIS. *Años de posesión del gobierno iniciada a finales de 2016.

2018, pág. 8), aunque cabe resaltar que la empresa mejoró los índices de cobro del servicio de energía.

Asimismo, estrategias financieras como la aplicación de depreciación acelerada fue utilizada por la empresa para mostrar resultados menores a los reales. Dado esto, las depreciaciones desde 2007 llegaron a representar el 11,5% del total de los gastos operacionales, proporción alta comparado a los gastos en administración que a 2014 no superaron el 6%. Al momento del gobierno tomar control sobre la compañía, esta relación bajó hasta el 2,2%.

Después de la intervención estatal, las provisiones, agotamientos,

depreciaciones y amortizaciones bajaron un 73,6%, pasando de \$ 404.524 millones a \$ 106.829 millones de 2014 a 2017, lo que es muestra de la mala administración previa a la intervención.

Otro de los puntos para tener en cuenta eran los bajos niveles de gasto respecto a la administración, venta y distribución, los cuales contemplan, entre otros, el personal, algunas inversiones y gastos generales. Allí se refleja cómo estos gastos representaban en promedio entre 2007 y 2014 un 7,3% de todos los gastos operacionales, lo cual deja ver el poco dinero que se le inyectaba a la empresa para el desarrollo de su objeto social,

Gráfico 5 Depreciación vs gastos operacionales

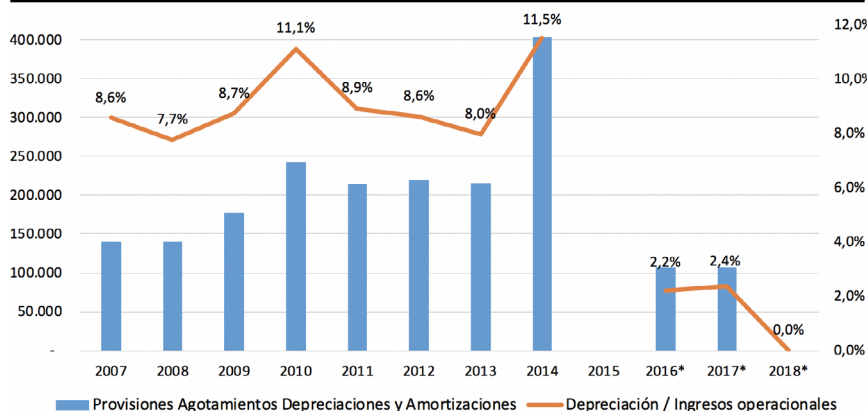


Gráfico 6 Gastos de administración, ventas y distribución vs ingresos operacionales Electricaribe 2007-2018

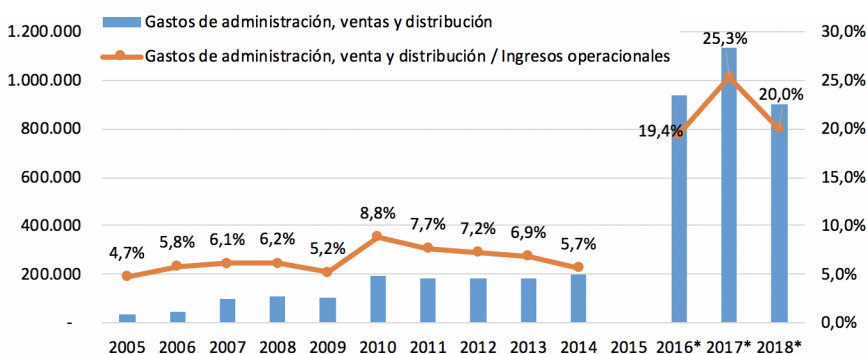
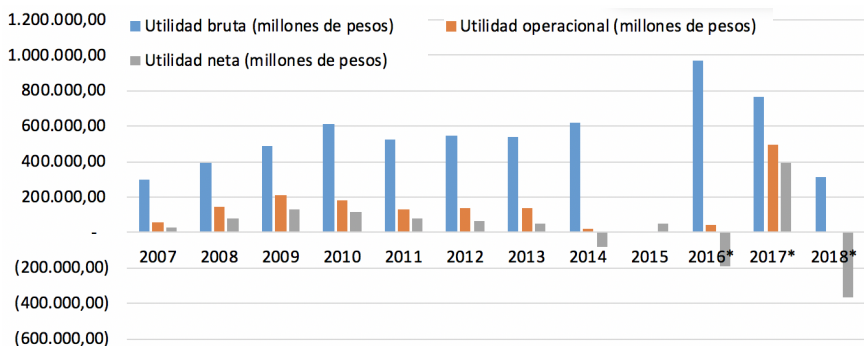


Gráfico 7 Utilidad bruta, operacional y neta de Electricaribe 2007 – 2018



Fuente Con respecto al año 2015, el capital de Electricaribe al 31 de diciembre estaba representado en 50.103 millones de acciones ordinarias con un valor nominal de \$42 cada una. No obstante, según el informe de la Contraloría General de la Nación, a través de su informe de actuación especial sobre Electricaribe (ACES), provee información procedente de las actas de las asambleas de accionistas, dado que no hay datos detallados para el público de los estados financieros de Electricaribe en este año. Fuente: elaboración propia con base en datos del SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos y EIMS. *Años de posesión del gobierno iniciada a finales de 2016.

mientras que los costos de venta representaban cerca del 83,2%. Estas maniobras llevan a que la empresa tenga una buena utilidad bruta, pero cuando se observan las utilidades operacionales y la utilidad neta se reducen dramáticamente debido a la mala gestión por parte de Gas Natural Fenosa en la empresa (incrementar de manera sustancial los montos de provisiones, agotamientos, depreciaciones y amortizaciones), la cual no recibió las inversiones necesarias para la prestación del servicio de energía, situación por la cual en 1998 fue privatizada, además de utilizar diferentes estrategias financieras para satisfacer intereses propios.

Sumado a lo anterior, se ha podido establecer que Electricaribe ha podido acceder potencialmente a 66 diferentes tipos de beneficios tributarios en el impuesto de renta otorgados por distintos gobiernos desde 1979, aunque cabe aclarar que no significa que los utilice en su totalidad. Estos beneficios se clasifican de la siguiente manera:

- 28 son deducciones
- 3 amnistías
- 6 descuentos tributarios
- 4 exclusiones de renta presuntiva
- 1 exención
- 17 ingresos no constitutivos de renta
- 2 reducciones de anticipos
- 4 rentas exentas
- 1 en tarifas

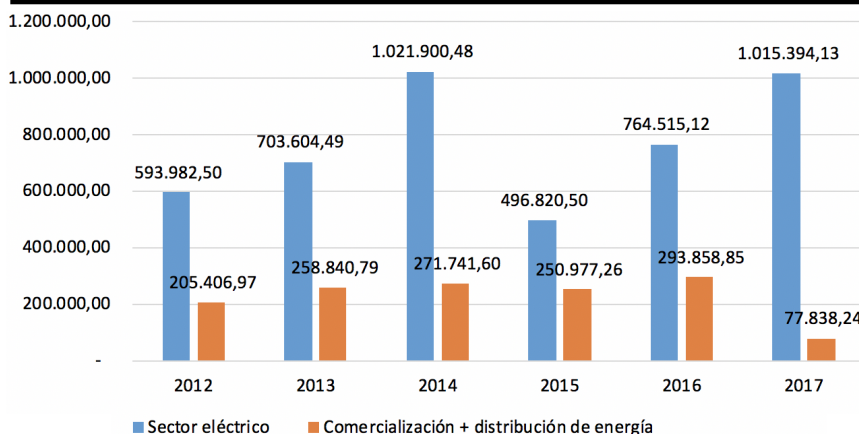
Desde la contabilidad es complicado establecer claramente cuánto les ha costado a los colombianos

los beneficios otorgados a Electricaribe, sin embargo, se hace un aproximado considerando la participación que tiene la empresa en el mercado, que es de 23%, antecedida por EPM y Enel-Codensa. Se tomaron los agregados de las declaraciones de renta se hace la inferencia a través de los beneficios que gozan los subsectores de comercialización y distribución de energía.

Teniendo en cuenta que el acceso a la información sobre las declaraciones de renta de las empresas es protegido por el Gobierno Nacional, incluso cuando hay multas y sanciones de tipo penal, esta investigación intenta mostrar cómo el sector eléctrico y los subsectores comercialización y distribución de energía, en los cuales opera Electricaribe gozan de beneficios que han fortalecido su operar financiero, pero no así la mejora de servicio de sus usuarios.

Desde 2012 a 2017, los beneficios tributarios al sector eléctrico sumaron \$ 12,2 billones, con un costo asociado para las finanzas públicas del país (costo fiscal) de \$ 4,6 billones, de los cuales la distribución y comercialización de energía participan en un 29,6%, es decir, \$ 1,4 billones. Con la participación de la empresa en el sector eléctrico, se puede afirmar que los beneficios tributarios a Electricaribe fueron de un poco más de \$ 2,81 billones, (\$ 468.333 millones promedio anual), con un costo fiscal asociado de \$ 1,06 billones, (\$ 176.666 millones promedio anual).

Gráfico 8 Beneficios tributarios al sector eléctrico y a los subsectores de comercialización y distribución de energía (cifras en millones de pesos)

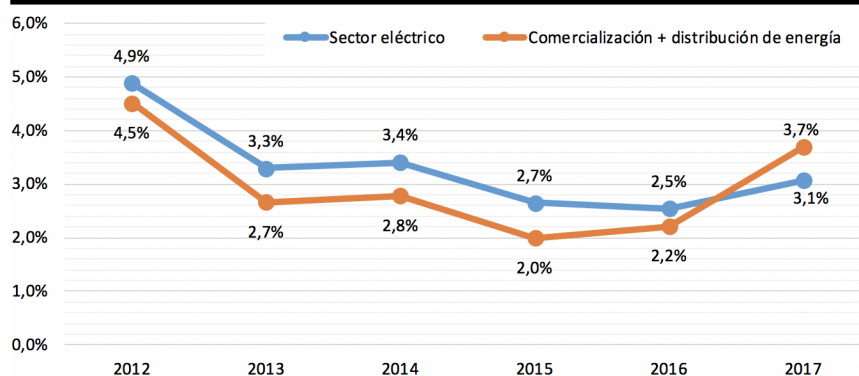


Fuente elaboración propia con base en datos de la DIAN.

Estos beneficios han incidido fuertemente en las tarifas efectivas pagadas tanto por el sector eléctrico como por los subsectores de comercialización y distribución de energía. Así, el sector eléctrico para 2017 apenas pagó 3,7% de tarifa efectiva del impuesto de renta,

con una tarifa nominal del 34%, al igual que los dos subsectores mencionados que apenas pagaron 3,7% de tarifa efectiva, lo cual muestra que los beneficios tienen un efecto directo en las finanzas de las empresas del sector, incluyendo Electricaribe.

Gráfico 9 Tarifa efectiva del impuesto de renta del sector eléctrico y los subsectores comercialización y distribución de energía



Fuente elaboración propia con base en datos de la DIAN.

Recuadro 1 La percepción de la gente con Electricaribe

La mala gestión no solo se ve desde lo técnico, en la percepción de los habitantes de la Costa Caribe también existe una alta inconformidad con Electricaribe por cuenta de la deficiente prestación del servicio y los excesivos cobros en las facturas de energía.

Norman Alarcón, líder cívico y representante del movimiento Indignados por Electricaribe, menciona algunas de las percepciones de las personas en la Costa Caribe frente a la empresa de energía.

El líder menciona que hoy son más de 10 millones de personas de los siete departamentos de la Costa Atlántica los afectados por el pésimo servicio eléctrico por culpa de Electricaribe. Esta fue la primera región de Colombia en sufrir los embates de la privatización del patrimonio público con la aplicación del artículo 365 de la Constitución Política de 1991.

En 1998 las siete electrificadoras de la Costa, como distribuidoras y comercializadoras fueron enajenadas al capital privado, llegando en el año 2000 a manos de la transnacional española Unión Fenosa y transformada en 2008 en Gas Natural Fenosa, hoy escondida tras bambalinas en Naturgy S. A. Fue tal el desastre, el desgredo y la corrupción que el 15 de noviembre de 2016 la Superservicios tuvo que intervenirla para evitar un apagón en la región, al no poder pagar las cuentas de las empresas generadoras.

Manteniendo la fracasada propuesta de Santos, Duque puso en venta Electricaribe al sector privado a fines de 2018, pero ninguna empresa presentó oferta de compra, por lo que el primer mandatario, culminando

noviembre, anunció con bombos y platillos que le perdonaba a Naturgy el pasivo pensional que adeudaba por un valor superior a los 1.2 billones de pesos, regalo que será pagado por todos los colombianos. Dio a conocer un nuevo plan de venta segmentando la empresa, lo cual le hace perder la economía de escala y la integralidad que le daba su carácter regional. Estos despropósitos los plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo PND, Ley 1955 de 2019, capítulo Electricaribe, en el cual contempla tres tarifazos, dos de los cuales ya empezaron a regir: el del aumento de \$4 por kilovatio hora para todos los colombianos y el del 1% de contribución adicional que pagan todas las empresas de servicios públicos domiciliarios a la Superservicios de sus gastos de funcionamiento, cargados a las tarifas de los sufridos usuarios. El tercer aumento viene con el nuevo régimen especial tarifario para la región Caribe, porque según el PND “los habitantes de la Costa pagan tarifas muy bajas y tienen que contribuir a resolver la crisis”.

El pésimo servicio de energía que tenemos en la Costa Caribe significa que estamos retrocediendo. La subnormalidad sigue creciendo y tenemos una infraestructura obsoleta sin un mantenimiento adecuado, que produce oscilaciones permanentes, apagones y muertes por electrocución. Cerca de 500 personas han fallecido en los últimos diez años por problemas en el servicio y cuando se dañan los electrodomésticos no hay protocolo para resarcir los daños. Tenemos unas deudas infladas e impagables y el tratamiento a los usuarios es indigno y despótico.

Fuentes (Alarcón, 2019) y (Zona Cero, s.f.)

A pesar de contar con tarifas efectivas tan bajas, esto nunca se aprovechó por parte de Gas Natural Fenosa para hacer las inversiones necesarias en la empresa, pero adicionalmente le permitió aumentar sus utilidades netas, como ya se observó anteriormente.

3.1

Ley de Financiamiento y Plan Nacional de Desarrollo: el plan de salvamento a Electricaribe

La reforma tributaria de 2018, denominada Ley de Financiamiento (Ley 1943), estableció una serie de nuevos beneficios tributarios para las empresas en Colombia. La disminución de la tarifa de

renta, el 100% de descuento de IVA, la disminución gradual de la renta presuntiva y el descuento del ICA⁴ contra el impuesto de renta con los nuevos beneficios de los cuales podrán gozar las empresas y que tendrán un costo para las finanzas públicas de \$ 9,5 billones de pesos. Electricaribe, indudablemente, utilizará estos beneficios, lo cual mejoraría su posición financiera, teniendo en cuenta que próximamente se realizará la licitación para que un nuevo operador esté a cargo de la empresa, cuando el gobierno es el que hoy está realizando todas las inversiones necesarias para mantener la empresa y la prestación del servicio de energía en la Costa Caribe colombiana.

⁴ ICA: es el impuesto de Industria y Comercio que se cobra por parte de las autoridades locales del país.

Tabla 2 Nuevos beneficios tributarios todas las empresas que operan en Colombia aprobados en la Ley 1943 de 2018 (Ley de Financiamiento)		
Cifras en miles de millones de pesos	2020	% PIB
1. Disminución de la tarifa de renta: 32% en 2020, 31% en 2021 y 30% a partir de 2022	-1.182	-0,1
2. Descuento del IVA (100%) por la adquisición de bienes de capital contra el impuesto a la renta	-6.616	-0,6
3. Disminución gradual (3%, 1,5% y 0%) de la renta presuntiva de Renta	-206	0
4. Descuento ICA contra el impuesto a la renta (50% a partir de 2020 año)	-1.542	-0,1
TOTAL BENEFICIOS EMPRESAS	-9.546	-0,8%

Fuente elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Asimismo, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 estableció nuevos beneficios, incluida específicamente Electricaribe desde el artículo 312 al artículo 318 de la Ley 1955 de 2019, entre los que están:

- El Gobierno Nacional asumirá el pasivo pensional de Electricaribe por recursos cercanos a los \$ 1,2 billones.
- Se crea una sobre tasa de \$ 4 por KWh en el consumo de energía de las personas pertenecientes a los estratos 4, 5 y 6 en todo el territorio nacional hasta el año 2022, este valor corresponde a un aporte por habitante de \$ 1.996 al año⁵, lo cual dejaría recursos para el gobierno de \$ 180.000 millones anuales, con el fin de fortalecer el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos, encargada de la intervención de Electricaribe.
- Contribución de un 1% adicional de las entidades vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos para el Fondo Empresarial de esa Superintendencia.

Conclusiones

La prestación de energía eléctrica es fundamental para el crecimiento y desarrollo de cualquier país, es por ello que las empresas que operan en el sector deben estar obligadas a una prestación eficiente del servicio. Con la oleada de las privatizaciones en Colombia desde inicios de la década de 1990, muchas de las empresas del sector eléctrico terminaron vendiéndose al sector privado bajo argumentos de falta de eficiencia y rentabilidad por y para el gobierno, problemáticas que supuestamente solucionaría el sector privado.

Es así que entre las empresas vendidas estuvo Electricaribe, antes distribuida en varias electrificadoras regionales, controlada por la española Unión Fenosa y posteriormente por Gas Natural, también española. Cabe recordar que la principal premisa del capital es la rentabilidad, elemento que no se iba a diferenciar con estas empresas; por ello, a pesar de los compromisos, nunca se realizaron las inversiones necesarias para la prestación efectiva del servicio de electricidad a la Costa Caribe y, en cambio, lo que se hizo fue varias estrategias financieras para demostrar que la empresa no era rentable.

Todas las prácticas realizadas por la entonces Unión Fenosa,

⁵ El consumo por habitante promedio de energía residencial asciende a los 499 KWh para 2018 (Chiquiza, 2019).

después Gas Natural Fenosa podrían convertirse en una forma de elusión tributaria respecto de sus responsabilidades en Colombia, ya que han aprovechado su entramado financiero para sacar la mayor parte de los beneficios posibles sin invertir los recursos necesarios en Electricaribe. Todo este entramado es lo que redundo de las malas políticas de distintos gobiernos que, desde la privatización de la empresa, han sabido bien los problemas que afrontan los usuarios de la energía eléctrica en la Costa Caribe, pero no han querido actuar, tan solo hasta que el problema se volvió ‘mediático’.

Ahora, la función de los beneficios en cualquier país debería contribuir al crecimiento de un sector en específico durante un determinado periodo de tiempo. Asimismo, es necesario que exista un mecanismo de evaluación tipo costo – beneficio de los beneficios otorgados a distintos sectores económicos.

Es así que, para Electricaribe, la pérdida fiscal llegó hasta los \$ 1,06 billones entre 2012 y 2017, recursos que hubiesen servido para:

- Estos recursos habrían financiado todas las inversiones que necesita Electricaribe para normalizar la prestación del servicio de energía eléctrica en la Costa Caribe.
- La compra de 18.286 Viviendas de Interés Prioritaria (VIP), ca-

sas destinadas para las personas con menores recursos.

- La compra de 9.482 Viviendas de Interés Social (VIS), casas destinadas para las personas que tienen ingresos bajos/medios.
- Con estos recursos se habrían podido financiar la construcción de 18 hospitales con un área superior a los 11.000 metros cuadrados.
- Financiaría todo el presupuesto del sector de comercio, industria y turismo para un año.
- Es superior al presupuesto de 12 de 30 sectores considerados en el Presupuesto General de la Nación.
- Estos recursos habrían podido financiar el 13,3% de los \$ 8 billones que necesita en inversiones Electricaribe en los próximos 10 años para una prestación efectiva de energía eléctrica.

Estos beneficios se suman a los recientemente aprobados en la Ley de Financiamiento, que para muchos analistas terminó siendo de ‘desfinanciamiento’, ya que el Gobierno Nacional ha aceptado que no se recaudó lo que pensaba y con la entrada de los nuevos beneficios habrá un faltante para financiar el presupuesto del país en el año 2020, por lo que el gobierno ha anunciado la privatización de

Tabla 3 Valor patrimonial contable por empresa (2018) (cifras en millones de pesos).

Empresa	Valor patrimonial contable ajustado por participación de la Nación
Interconexión Eléctrica S. A. (ISA)	6.102.210
Empresa Urrá (Urrá)	1.147.358
Generadora y Comercializadora de Energía del Caribe (Gecelca)	1.121.747
Gestión Energética (Gensa)	464.300
Centrales Eléctricas de Nariño (Cedenaar)	341.008
Electrificadora del Huila	316.278
Centrales Eléctricas del Cauca (Cedelca)	205.897
Empresa Distribuidora del Pacífico (Dispac)	147.761
Electrificadora del Meta	157.417
Electrificadora del Caquetá	61.284
Empresa de Energía del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina (EEDAS)	33.555
TOTAL	10.098.817

Fuente Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

varias empresas del sector energético, tales como:

Finalmente, es necesario que la actual Electricaribe se mantenga en manos públicas, ya sea como una empresa del orden nacional o una empresa del orden territorial, ya que la suficiente evidencia ha demostrado que ninguno de los propósitos al momento de la privatización se ha cumplido 20 años después. Lo que ha sucedido es que se ha puesto en riesgo

el desarrollo económico y social de la Costa Caribe colombiana, por lo que es imperante que, con los recursos invertidos por el Gobierno Nacional desde 2016, no se haga la licitación pública, programada para el mes de diciembre, en la cual se quiere dar a un nuevo agente privado la prestación del servicio de energía eléctrica en una de las regiones que puede jalonar en mayor medida el desarrollo del país.

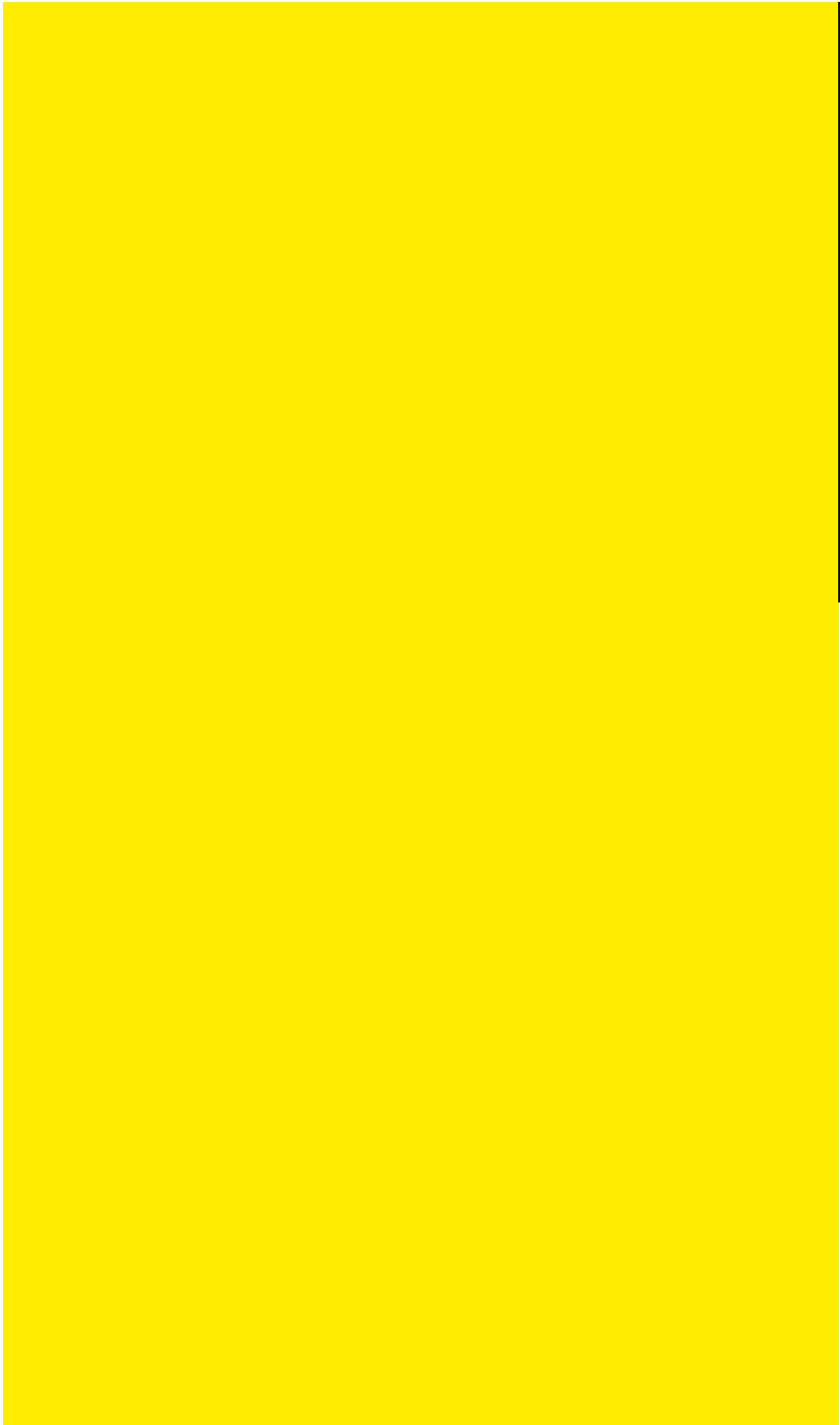
Bibliografía

- Alarcón, N.** (13 de Agosto de 2019). Las 2 Orillas. Obtenido de <https://www.las2orillas.co/en-su-primer-ano-duque-tambien-se-rajo-en-la-region-caribe/>
- Arcila, A.** (22 de 04 de 2019). Las Dos Orillas. Obtenido de <https://www.las2orillas.co/electricaribe-la-funesta-herencia-que-dejo-la-espanola-union-fenosa/>
- Barrientos Marín, J.** (5 de Marzo de 2019). Portafolio. Obtenido de <https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/electricaribe-la-historia-de-un-fracaso-social-527104>
- Chiquiza, J.** (19 de Febrero de 2019). El consumo per cápita de energía fue de 1.159 kWh durante el año pasado. La República, págs. <https://www.larepublica.co/especiales/efecto-hidroituango/el-consumo-per-capita-de-energia-fue-de-1159-kwh-durante-el-ano-pasado-2829778>.
- Departamento Nacional de Planeación,** (Julio de 2018). Superintendencia de Servicios Públicos. Obtenido de https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/SSPD%20Publicaciones/Publicaciones/2018/Oct/diagnostico-decalidad2017_version_06072018_1.pdf
- DNP,** Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2017). CONPES 3910 de 2017. Bogotá.
- DNP,** Ministerio de Hacienda y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2016). CONPES 3875 de 2016. Bogotá.
- Electricaribe,** (2018). Informe de Gestión 2017. Barranquilla.
- Espitia, L.** (14 de Agosto de 2016). Razón Pública. Obtenido de <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/9646-%C2%BFde-d%C3%B3nde-viene-la-crisis-de-electricaribe.html>
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios,** (2019). Proceso de intervención de Electricaribe S.A. E.S.P. Bogotá, Colombia.
- XM. (9 de Julio de 2019),** XM. Obtenido de <https://www.xm.com.co/Paginas/Mercado-de-energia/Agentes-del-mercado.aspx>
- Zona Cero,** (s.f.). Zona Cero. Obtenido de <http://zonacero.com/node/27033>

NOTA ACLARATORIA:

Para convertir las cifras desde pesos colombianos a dólares estadounidenses, los valores se deben dividir en:

1998	1.426	2004	2.628	2010	1.899	2016	3.055
1999	1.757	2005	2.321	2011	1.848	2017	2.951
2000	2.088	2006	2.359	2012	1.798	2018	2.956
2001	2.300	2007	2.078	2013	1.869		
2002	2.505	2008	1.965	2014	2.001		
2003	2.878	2009	2.158	2015	2.742		



En las últimas décadas, lo que nació para servir como una política de desarrollo puntual, los beneficios fiscales, se ha convertido casi en la norma en los países latinoamericanos como medio para atraer empresas e inversiones internacionales. En este contexto, esta publicación examina dos estudios de caso -el sector eléctrico en Colombia y las industrias de “maquila” en Paraguay- con el fin de evaluar la calidad de estos beneficios tributarios y si han sido beneficiosos para la población.