

Paraguay Reforma del Sector Hidrocarburos



Programa de
Asistencia
a la Gestión
del Sector
de la Energía



Banco
Mundial

Documento 319/06

Marzo 2006

PROGRAMA DE ASISTENCIA PARA LA GESTION DEL SECTOR DE LA ENERGIA (ESMAP)

FINALIDADES

El Programa de Asistencia para la Gestión del Sector Energético (ESMAP) es un programa global de asistencia, administrado por el Banco Mundial y patrocinado por donantes bilaterales desde 1983. La misión de ESMAP es promover el rol de la energía en la reducción de la pobreza y crecimiento económico de una manera responsable para el medioambiente. Su trabajo se aplica a economías en vías de desarrollo, emergentes o en transición y contribuye a alcanzar las metas de desarrollo internacionalmente trazadas. ESMAP contribuye productos tales como asistencia técnica gratis, estudios específicos, proyectos piloto, generación de productos para capacitación, diseminación, entrenamiento, talleres y seminarios, así como también, para conferencias, mesas de discusión, y publicaciones. ESMAP es responsable de prestar asesoría a gobiernos sobre desarrollo energético sostenible. Se enfoca en cuatro programas puntuales temáticos como: seguridad energética, energía renovable, pobreza-energía, eficiencia de mercados y gobernación.

MANEJO Y OPERACIONES

ESMAP es administrado por un Grupo Consultivo (ESMAP CG), integrado por sus copatrocinadores, es decir, el Banco Mundial, los gobiernos y otras agencias de asistencia económica y representantes de los beneficiarios de esta asistencia. El Vicepresidente de Infraestructura es el Director del CG y tiene el apoyo de una Secretaría encabezada por un Grupo Asesor Técnico (TAG) que consiste de expertos independientes en energía que examinan la agenda estratégica del Programa, su programa de trabajo y otros temas. ESMAP tiene a su disposición un gran número de ingenieros, planificadores de energía, economistas del Banco Mundial, y otros expertos en energía de la comunidad para conducir sus actividades.

FINANCIAMIENTO

ESMAP representa un esfuerzo conjunto del Banco Mundial y de una serie de países donantes, entre ellos Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

INFORMACION ADICIONAL

Para más información sobre el Programa o para obtener ejemplares de informes terminados de ESMAP, favor dirigirse a nuestra página web: www.esmap.org. También nos puede enviar un correo electrónico a: esmap@worldbank.org o escribirnos a:

ESMAP
c/o Energy and Water Department
The World Bank Group
1818 H Street N.W.
Washington D.C. 20433, U.S.A.
Tel.: 202.458.2321
Fax: 202.522.3018

Paraguay: Reforma del Sector Hidrocarburos

Marzo 2006

Jorge Chamot
Eleodoro Mayorga-Alba
Hilmar Zeissig

Programa de Asistencia a la Gestión del Sector de la Energía (ESMAP)

Índice

Prefacio y Agradecimiento	vii
Siglas y Acrónimos	x
Resumen Ejecutivo	1
Política de Precios:	3
Rol del Estado	3
Una nueva Petropar	4
1. Introducción	7
Reseña histórica, situación política y económica del país	7
Situación del sector hidrocarburos	8
Estructura institucional	9
2. El Mercado y la Cadena de Suministro de Productos Derivados de Petróleo	11
Funcionamiento y perspectiva	11
Infraestructura	12
Refinación	12
Almacenamiento.....	13
Estaciones de Servicios	13
Participación estatal y privada	14
Problemática de la competitividad	14
3. Marco legal existente	17
La falta de una Ley moderna de combustibles	17
Ley exploración-producción	17
Decreto Comercialización de Gasolinas	17
Decreto Comercialización de Combustibles	18
Ley de Petropar.....	19
Medidas complementarias	19
Autoridades involucradas.....	20
Normas especiales para GLP	21
Ley del Instituto Nacional de Tecnología y Naturalización (INTN)	21
4. La Empresa Nacional Petropar	23
Situación actual.....	23
Fortalezas y Debilidades	24
Instalaciones	25
Refinería de Villa Elisa	25
Planta de recepción, almacenaje y despacho de GLP.....	25
Planta de producción de alcohol de Troche	25
Planta de recepción, almacenaje y despacho de Hernandarias	25
Planta de recepción, almacenaje y despacho de Calera Cue.....	25
Inversiones principales.....	25
Productos comercializados	26

	Gasoil	26
	GLP	26
	Kerosene	27
	Naftas	27
	Auditoría	27
	Opinión pública, transparencia y credibilidad.....	28
5.	Preparación de una Estrategia Sectorial	31
	El Plan Nacional de Combustibles del Gobierno	31
	Diagnóstico de la situación	32
	Determinación de objetivos y políticas a seguir	34
	Política energética.....	34
	Política del sector combustible.....	35
	Consensos y talleres organizados	35
	Determinación de la estrategia	36
6.	Implementación de la Estrategia	39
	Asesoramiento Técnico y Legal	39
	Eliminación de subsidios y fijación de precios	39
	Desmonopolización y desdieselización del mercado.....	41
	El Grupo de Trabajo de Fiscalización	42
	El nuevo organismo regulador-fiscalizador	44
	Futuro de Petropar	45
7.	Nuevo Marco Legal	47
	Generalidades.....	47
	A. Ley de Competencia	47
	B. Ley de reforma del INTN.....	47
	C. Ley de reforma de Petropar	47
	D. Ley de combustibles	47
	Creación del marco institucional	48
	Modelo de marco legal adoptado.....	49
	Exposición de motivos de la nueva ley	50
	Antecedentes	50
	Objetivos Principales.....	52
	Justificación de las necesidades de esta Ley	52
	Ley de Combustibles derivados del Petróleo y de Biocombustibles.....	54
	Conceptos	54
	El Nuevo Organismo Regulador.....	55
	Autorizaciones y licencias	60
	Obligaciones de los operadores.....	60
	Calidad de productos, Seguridad y Protección Ambiental	61
	Disposiciones antimonopolicas y de defensa de la competencia.....	62
	Planes de contingencia para riesgo de desabastecimiento	63
	Infracciones, sanciones y acciones judiciales	63
	Disposiciones transitorias.....	64

8. Asuntos Pendientes.....	67
Cronograma de actividades	67
Petropar: Auditoría y Reestructuración	67
Acuerdo de Cooperación Energética con Venezuela	68
Conclusiones y Recomendaciones	69
Anexo 1: Plan Nacional de Combustibles Lineamientos de la Estrategia Sectorial	73
Introducción.....	73
Mercado Futuro.....	74
Objetivos	75
Accion #1: Despolitizarla Fijación de Precios.....	75
Accion #2: Reactivar la Participación Privada	76
Accion #3: Redefinir el Rol de Petropar	76
Accion #4: Establecer Mecanismos de Transparencia y de Defensa eel Consumidor Creando un Organismo Regulador.....	78
Anexo 2: Carta del Presidente de la República enviando el proyecto de Ley al Congreso	79
Anexo 3: Proyecto de la Ley de Combustibles Derivados del Petróleo y de Biocombustibles	83

Lista de Tablas

Tabla 4.1: Acumulado la Empresa.....	24
Tabla 4.2: Instalaciones de Petropar	26

Lista de Gráficos

Gráfico 6.1: Precio del Diesel al Público (Enero 2000–Abril 2005).....	40
Gráfico A.1.1: Precios del gasoil a nivel del Mercado minorista	74

Prefacio y Agradecimiento

El presente informe resume la asistencia técnica ofrecida por el Programa ESMAP del Banco Mundial al Gobierno del Paraguay en su esfuerzo de formular y poner en aplicación una estrategia de abastecimiento de combustibles más eficiente y de menor costo para el país y sus consumidores. La asistencia se canalizó a través de la Comisión para el Fortalecimiento de Petróleos Paraguayos (Petropar), Comisión constituida por el Gobierno, con el propósito de estudiar y proponer políticas de largo plazo para el sector petróleo. Las funciones principales de esta Comisión, según el Decreto que la constituyó, son las siguientes:

- Solicitar a organismos internacionales la realización de los estudios necesarios sobre el sector combustibles y derivados comercializados por Petropar, que permitan definir una política de Estado de largo plazo;
- Recomendar las características y modalidades de los procesos licitatorios de la empresa petrolera nacional ligados al abastecimiento de combustibles;
- Recomendar medidas tendientes a lograr una gestión eficiente, rentable y transparente de esta empresa;
- Supervisar la realización de una Auditoría Internacional Contable y de Gestión de Petropar, con el objetivo de transparentar su administración y optimizar su funcionamiento; y
- Las demás funciones que le asigne el Equipo Económico Nacional.

El proceso de reforma del sector petróleo se origina ante la evidente situación insostenible, tanto económica como financiera, de la empresa estatal Petróleos Paraguayos (Petropar), así como de la situación del mercado de combustibles y de su influencia e importancia en la realidad económico-financiera del país, y de los planes de desarrollo puestos en marcha por el actual gobierno.

El apoyo a este proceso fue solicitado al Banco Mundial por el Ministro de Industria y Comercio a fines del año 2003. El Banco ha cumplido con esta tarea reconociendo que el sector energético es de suma importancia en el contexto general de los objetivos de desarrollo económico del país y en concordancia con programas y acuerdos del mismo gobierno con otras instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional (Stand-by Agreement de Diciembre 2003).

Las etapas seguidas para la preparación y desarrollo de la reforma que tomó dos años (de fines del 2003 a fines del 2005) y que actualmente se encuentra en ejecución fueron las siguientes:

- Estudio del mercado y de las opciones de reforma,
- Trabajos de consultoría para definir los lineamientos de la nueva estrategia sectorial,

- Conferencia internacional para comparar los lineamientos con las estrategias de abastecimiento de combustibles vigentes en países vecinos (i.e. Argentina, Brasil, Chile y Perú),
- Preparación del borrador de la ley y discusión con el Equipo Económico de sus principales características,
- Taller de presentación del proyecto de ley a las diferentes entidades públicas y privadas interesadas en la nueva ley.
- Entrega del proyecto final y discusión con los legisladores.

Muchos de los datos incluidos en este informe final se han obtenido de los trabajos del consultor Ing. Arturo Madrid, quien desarrolló el primer estudio sobre la situación de precios, subsidios, e impuestos vigentes en la cadena de suministro de combustibles al mercado nacional; de las notas de misión del consultor Ing. Jorge Chamot, principal autor del informe, al dar cuenta de sus repetidas misiones a Paraguay para apoyar a la Comisión durante el año 2004 y 2005; y de los respectivos informes del consultor Dr. Hilmar Zeissig, Asesor Legal para la redacción de la nueva Ley de Combustibles y de su Reglamento.

En todo este esfuerzo se ha mantenido estrecho contacto con el Coordinador de la Comisión, Dr. Gerardo von Glasenapp, quien continúa siendo responsable del proceso, y que, a nuestro entender, seguirá guiando la ejecución de los temas pendientes que al final de este informe se indican.

En el análisis de las alternativas consideradas para la reforma se contó también con la presencia en Paraguay de los consultores Mauricio Villarreal (de Chile), Alberto Fiandesio (de Argentina) y Julio Colombi (de Brasil), quienes expusieron los procesos de reforma, resultados de las mismas y situación actual del sector combustibles en sus respectivos países para efectos de contemplar las experiencias en la región.

Los recursos para la realización de los trabajos que se describen provienen del Programa de Asistencia a la Gestión del Sector Energía (ESMAP). En su actual Plan de Negocios el Programa ESMAP ha retenido como objetivos fundamentales ayudar a los países en desarrollo a mejorar la seguridad de su abastecimiento en energía e introducir una mayor eficiencia en los mercados energéticos. Ambos objetivos corresponden perfectamente con los que se ha trazado el Gobierno de Paraguay.

El Jefe del proyecto ha sido Eleodoro Mayorga Alba, Economista Petrolero Principal del Departamento de Petróleo, Gas, Minería y Productos Químicos.

Un apoyo significativo a todo el proyecto se recibió del Representante Permanente del Banco en Paraguay, Economista Peter Hansen así como del Economista Philippe Durand de la oficina regional de Buenos Aires, Argentina. Ambos han actuado como revisores del borrador de este informe. La Sra. Dominique Lallement, Consejera del Programa ESMAP, realizó la última revisión del documento. Esther Petrilli (COCPPO) se encargó de formatear la edición final y Marjorie K. Araya (ESMAP) diseñó la cubierta del reporte final, y llevo a cabo la producción y distribución del mismo.

Siglas y Acrónimos

APESA	Asociación Paraguaya de Empresarios
ESMAP	Programa de Asistencia para la Gestión del Sector de Energía
BCP	Banco Central del Paraguay
BTU	British Thermal Unit
CAS	Estrategia de Asistencia al Desarrollo
CIF	Cost, Insurance and Freight
COBIE	Corredor Bioceánico e Integración Energética
CONACOM	Comisión Nacional de Combustibles
COTEC	Comité Técnico de Combustibles
DGC	Dirección General de Combustibles
FOB	Freight on Board
GLP	Gas Licuado de Petróleo
INTN	Instituto Nacional de Tecnología y Naturalización
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IPC	Índice de Precios al Consumidor
MERCOSUR	Tratado de Integración Regional de los Mercados del Sur
MW	Mega watts
PBI	Producto Bruto Interno
PDVSA	Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima
PETROPAR	Petróleos del Paraguay
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RCOIP	Registro Central de Operadores e Instalaciones Petroleras
SNIC	Sistema Nacional de Información de Combustibles

Resumen Ejecutivo

1. A fines del año 2003, el actual Gobierno del Paraguay, como parte del esfuerzo por mejorar la situación económica del país, reconoció la necesidad de llevar adelante una reforma sustancial en el sector petróleo, que reduzca sus ineficiencias y lo convierta en motor del desarrollo económico. Como parte de la estrategia de desarrollo económico el Gobierno y el Banco Mundial, llegaron a un doble entendimiento, primero la necesidad de eliminar rápidamente las pérdidas que se venían acumulando provenientes del subsidio al gasoil; y segundo de evaluar y poner en práctica nuevas opciones de política sectorial que conduzcan a una mejora tanto del abastecimiento energético como de la situación general de las cuentas del estado.

2. El sector tiene como actor principal a la empresa estatal Petropar (Petróleos Paraguayos) la que se encuentra técnicamente quebrada, con patrimonio negativo y una deuda imposible de recuperar bajo las circunstancias que predominaban a fines del año 2003. La política de precios impuesta por varios años por el Ejecutivo subvencionaba fuertemente el gasoil y obligaba a Petropar a vender este producto a precios establecidos por Decreto, debajo del costo real; quedando en su mayor parte las pérdidas resultantes a ser absorbidas por la empresa.

3. Debido a este manejo de precios y del impuesto selectivo al consumo, el mercado paraguayo sufre distorsiones que han conducido a una marcada dieselización del parque automotor. Más del 80% del combustible usado en el transporte es gasoil. El 15 - 20% restante esta constituido por las gasolinas, localmente llamadas naftas, comercializadas por distribuidores privados bajo un supuesto mercado libre y competitivo, que a todas luces resulta ser muy limitado por el monopolio de facto de Petropar en lo que al combustible de mayor uso se refiere.

4. A solicitud del gobierno, y bajo el entendimiento que el subsidio al precio del gasoil debía suprimirse, el Banco Mundial decidió brindar su apoyo a la Comisión para el Fortalecimiento de Petropar; Comisión cuyos objetivos incluían encontrar soluciones a los problemas de la empresa estatal, y estudiar y sugerir políticas de largo plazo que, por un lado, garanticen al consumidor un suministro de combustibles seguro, oportuno, eficiente y al menor precio posible y, por otro lado, aseguren a los actores del mercado actividades suficientemente rentables que generen inversiones y empleo.

5. Paraguay, conviene recordar, no produce hidrocarburos por lo que tiene que importar todos los productos derivados del petróleo. Por su condición de mediterraneidad, la gran parte de esta importación se efectúa por vía fluvial en barcazas que cargan normalmente en el Río de la Plata en Argentina y descargan en la zona de Asunción, la capital, donde se encuentra el mayor porcentaje del consumo. Existen también importaciones de GLP en camión-tanque principalmente de Argentina, y de solventes y líquidos de gas natural de Bolivia (que en muchos casos son ilegalmente mezclados como componentes en las gasolinas).

6. Debido a una falta crónica de recursos las entidades del Gobierno, casi no ejercen controles ni fiscalización sobre las actividades del sector, lo cual ha llevado a una proliferación de informales, que no han hecho más que empeorar la limitada situación de seguridad y eficiencia en la distribución. Son así casi inexistentes garantías de calidad y cantidad de los

productos que se comercializan; y la calidad del servicio en los eslabones de la cadena deja mucho que desear.

7. Las instalaciones de recepción y almacenamiento de combustibles y de distribución mayorista en manos de Petropar y del sector privado son adecuadas a las necesidades del mercado. En el caso de las estaciones de servicio, todas ellas privadas, el margen fijado para esta actividad ha llevado a que su número sobrepase las 1,200 estaciones lo cual, dado el tamaño del mercado, pareciera ser mucho mayor al necesario.

8. El marco legal vigente es anticuado con una variedad de normas técnicas, ambientales y de seguridad incompletas y con procedimientos y regulaciones que en muchos casos se superponen o simplemente no se aplican.

9. La descripción del sector y de los problemas que confronta es del total conocimiento del público y es motivo de constante preocupación de la ciudadanía. A ello se han sumado los problemas del contrabando y los repetidos escándalos relacionados a Petropar resultantes del manejo ineficiente de sus operaciones y de la poca transparencia con la que ha venido presentando sus cuentas. Esto ha originado repetidos cambios en sus altos niveles directivos y constantes acusaciones de corrupción que han deteriorado enormemente su imagen de empresa estatal; y por ende la credibilidad del gobierno para corregir los problemas del sector.

10. Ante la situación descrita, el actual Gobierno se propuso llevar adelante un Plan Nacional de Combustibles que el Ministro de Industria y Comercio, encargado del sector, dio a conocer al público. Este Plan establecía claramente los objetivos de: Transparencia, Eficiencia, Equidad, Desarrollo y Participación, además del reconocimiento del papel determinante de Petropar en este esquema; específicamente estableciendo que esta empresa debía ser: Transparente, Eficiente, Competitiva, Rentable y Desarrollista.

11. Con esta pauta, el diagnóstico de la situación preparado por los consultores contratados inicialmente por el Banco Mundial¹ llevó a conclusiones muy importantes:

- No existe política energética general ni tampoco lineamientos de política sectorial.
- El sistema de subsidios ciegos distorsiona el mercado.
- La fijación de precios por decreto constituyen un costo político muy alto para el gobierno.
- La situación económico-financiera de Petropar derivada del continuo subsidio al gasoil, es insostenible.
- La imagen de Petropar está muy deteriorada y se traduce en falta de credibilidad en las acciones del gobierno en general.
- No existe información confiable que permita realizar una reestructuración de Petropar pues no ha tenido una auditoría operacional y financiera en muchos años.
- Existe una falta total de procedimientos de fiscalización moderna que garanticen calidad y cantidad de los productos y la calidad del servicio.

¹ / En particular el estudio de Arturo Madrid: “Estudio sobre la política de precios e impuestos al sector downstream de petróleo – Consideraciones Generales para mejorar su eficiencia”, Diciembre 2003.

12. Hecha la presentación del diagnóstico al Equipo Económico del Gobierno, la Comisión para el Fortalecimiento de Petropar decidió organizar un taller en abril 2004, al cual se invitó a los representantes de todos los actores públicos y privados, para analizar el diagnóstico realizado y discutir propuestas que permitan esbozar soluciones al problema. A este Taller, que se desarrolló delante de la prensa local, participaron:

- miembros de la Sociedad Civil que explicaron las preocupaciones del público en general,
- representantes de las empresas privadas que hicieron ver sus puntos de vista en relación a las dificultades que traía una transición a un mercado abierto y competitivo,
- funcionarios de Petropar y de las diferentes dependencias del Gobierno que expusieron las limitaciones en las cuales estaban trabajando
- expertos de Brasil, Argentina y Chile que describieron los principios bajo los cuales se opera en el mercado de combustibles en estos países.

13. Del Taller se obtuvieron en consenso los lineamientos de una estrategia sectorial que han permitido establecer las pautas básicas de una nueva política tanto energética como del sector combustible, incluyendo los objetivos a alcanzar a corto y largo plazo, y los pasos a seguir para su implementación. Estos lineamientos se resumen en los siguientes puntos:

Política de Precios:

- Los subsidios deben eliminarse, pues son herramientas de política social y no de política energética.
- Se debe transferir la responsabilidad de la fijación de precios a los actores económicos que los determinarán en base a la oferta y la demanda.
- Se deben eliminar la fijación por el Estado de las bonificaciones y márgenes en los eslabones de la cadena de comercialización, hoy establecidos por Decreto.
- Se deben corregir los precios relativos de los combustibles ajustando las tasas de impuesto de manera a reducir la dieselización del parque automotor.

Rol del Estado

- La acción del Estado se circunscribe a los roles normativo, regulador, fiscalizador y concedente.
- Se deben establecer reglas claras que incentiven la inversión privada, nacional o extranjera, en igualdad de condiciones.
- Se debe crear un organismo regulador-fiscalizador con independencia política, autonomía financiera y poder de sanción que trate por igual a entidades públicas y privadas.
- El consumidor tiene derecho a un suministro seguro, eficiente, oportuno y al menor precio posible determinado en libre competencia.

Una nueva Petropar

- La comercialización del gasoil debe dejar de ser el monopolio de Petropar.
- La situación financiera de Petropar debe ser saneada para poder ser reestructurada y participar en el nuevo mercado a constituirse bajo condiciones de competencia.
- Petropar debe llegar a ser una empresa rentable y sostenible a largo plazo que compita en el mercado sin las limitaciones y restricciones actuales.
- Petropar deberá operar sin aval, preferencia alguna, ni recurriendo a recursos del Estado.

14. La asistencia del Banco Mundial, en base a los fondos recibidos del Programa ESMAP, ha permitido financiar tanto el esfuerzo de definición de la nueva política así como el trabajo mismo de redacción de un borrador para la nueva ley del sector combustible. En efecto para formalizar la reforma es necesaria la promulgación de una nueva ley de combustibles complementada por tres leyes más que determinen un nuevo marco legal adecuado a los lineamientos acordados por todos los actores. Las leyes complementarias son: una ley de competencia (en proceso en el Parlamento), la ley de reforma del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (en preparación), y una nueva ley orgánica para reformar la empresa Petropar (también en preparación)

15. Conviene remarcar la voluntad política del actual Gobierno de abrir los problemas del sector al debate público y a la búsqueda de soluciones, escuchando y dando participación a todos los sectores de la población involucrados en el problema. Como resultado de este esfuerzo, el Gobierno decidió conformar un grupo de trabajo multisectorial para ventilar las posibilidades de todos estos cambios y servir de medio participativo de las empresas privadas en el avance de la implementación de la estrategia.

16. Luego del primer Taller en que se analizaron los lineamientos de la nueva política y de una conferencia en la que se confrontaron estos lineamientos con las experiencias de los países vecinos, la Comisión para el Fortalecimiento de Petropar clarificó posiciones y pasó, con la ayuda de asesores legales internacionales y locales, a la redacción de un borrador de ley; el cual ha sido el objeto de discusión en un segundo taller de manera a que las partes involucradas propongan modificaciones y alternativas a cláusulas específicas. Las recomendaciones del segundo Taller fueron a su vez utilizadas por el grupo técnico nombrado por el Equipo Económico Nacional para la redacción del proyecto de ley que se explica en detalle en este informe.

17. Igualmente, el Gobierno en busca de una nueva estrategia obtuvo los fondos para llevar a cabo la auditoría contable y de gestión de Petropar que abarca los últimos 5 años de gestión a ser realizada por una empresa especializada de categoría internacional.

18. En sus grandes líneas la nueva Ley recoge los planteamientos que sirven de guía para establecer en el futuro un sector combustibles abierto a la competencia, donde se separa claramente la función normativa que queda en el Ministerio de Industria y Comercio, de las funciones operativas y comerciales responsabilidad de empresas privadas y/o publicas, y en el cual se crea un organismo regulador-fiscalizador independiente para encargarse de los controles e implementación de la normatividad que asegure la seguridad y la calidad del servicio a

beneficio del consumidor. Igualmente, este proyecto en sus cláusulas transitorias exige al Ejecutivo presentar un otro proyecto de ley de reforma de Petropar ya que la reestructuración de la empresa deberá llevarse a cabo de manera paralela.

19. El proyecto de Ley ha sido presentado al Parlamento durante el mes de abril 2005 por el Presidente de la Republica con una carta que fija la nueva política propuesta por el actual gobierno (ver Anexos 2 y 3). Obviamente la aprobación de la ley y de seguro su implementación requerirá de una intensa, indispensable y constante voluntad política para reformar el sector, dándole a la reforma la importancia de tiene en el contexto de la apertura democrática que actualmente se da en Paraguay.

1

Introducción

Reseña Histórica, Situación Política y Económica del País

1.1 El Paraguay desde su formación como una entidad política, es decir al constituirse la provincia colonial española dependiente del Virreinato del Perú en el siglo XVI que sirvió como base para su posterior conformación en un país independiente, fue un territorio fronterizo en América del Sur entre los dominios de los reinos de España y Portugal. Por su extensa red fluvial, ha constituido un centro de comunicaciones y de flujo de personas y bienes en la región. De los grandes y extensos territorios de la época de la Colonia, durante la Guerra de la Triple Alianza (1865-70) perdió dos tercios de sus hombres adultos y mucho territorio. Posteriormente en la Guerra del Chaco en 1932-35 ganó algo de territorio, con lo cual aseguró su configuración actual.

1.2 Hoy en día la economía del Paraguay está ampliamente integrada con las economías de los miembros del Mercosur al cual pertenecen Brasil, Argentina y Uruguay, siendo todavía su red fluvial de suma importancia en la región y su vasto potencial hidroeléctrico, una fuente de recursos crucial para su desarrollo económico.

1.3 Este país mediterráneo de aproximadamente 400,000 kilómetros cuadrados (ligeramente más pequeño que el estado de California) y de 6 millones de habitantes, es una república constitucional cuyos Presidente, Senadores y Diputados son elegidos por votación popular cada 5 años. El Paraguay tiene una economía de mercado con un sector informal muy grande dedicado a la re-exportación a los países vecinos de productos de consumo masivos importados por micro empresas y vendedores ambulantes. Un gran porcentaje de la población está dedicado a la agricultura que produce aproximadamente el 25% del producto bruto interno, pero desafortunadamente en su mayoría solo tiene ingresos a un nivel subsistencia (36% de la población vive bajo el nivel de pobreza). El uso de poca tecnología en el sector agrícola ha contribuido a una deforestación marcada de buena parte de su territorio.

1.4 Su alto grado de integración con los países vecinos, dependiente básicamente de agricultura, generación eléctrica y comercio, lo hace muy sensitivo a los problemas regionales. Por ejemplo, las crisis financieras en Argentina y Brasil en 2001 y 2002 afectaron enormemente el crecimiento económico de Paraguay, contrayéndose el PBI real en 2.3% en el 2002. Sin embargo el PBI del Paraguay creció en términos reales en 2.6% en el 2003 al mejorar las condiciones económicas regionales. Para el año 2004 se tuvo un PBI que creció en términos reales en casi 3% dependiendo de la estabilidad económica de Brasil y Argentina y al

crecimiento de su producción agrícola. El mayor socio comercial de Paraguay es el Brasil con el que tiene aproximadamente 35 % de sus importaciones y también de sus exportaciones.

1.5 Itaipú, la más grande represa hidroeléctrica actualmente en operación en el mundo, es de propiedad binacional, aunque en realidad, el Paraguay exporta al Brasil el 95% de su parte en la generación, siendo el segundo más grande exportador de electricidad en el mundo después de Francia.

Situación del Sector Hidrocarburos

1.6 Sin reservas petroleras probadas, el Paraguay depende totalmente de la importación de crudo y productos para cubrir sus necesidades de productos petroleros. Actualmente, según cifras del comercio formal, la importación suministra una demanda de alrededor de 28,000 barriles por día, y ha significado - antes de la última subida de los precios en el mercado internacional - un gasto promedio de 230 millones de dólares al año en divisas. La compañía estatal Petropar es la más activa en el mercado, existiendo también empresas privadas nacionales y extranjeras. En términos generales, el petróleo constituye aproximadamente el 46% del consumo de energía del país. El consumo de energía per cápita es sin embargo muy bajo: menos de 70 millones de BTU/año, contra, como simple ejemplo, un consumo per cápita de casi 350 millones de BTU/año en el caso de Estados Unidos de América.

1.7 El país no produce ni consume gas natural pero en los últimos años ha estado estudiando como introducir este recurso en su matriz energética. En diciembre 2001 se estuvo contemplando una propuesta del gobierno de Brasil de construir un gasoducto que uniera Bolivia, Argentina, Paraguay y Brasil, y en diciembre 2002 se firmó un acuerdo preliminar entre los gobiernos de Bolivia y Paraguay para la construcción de un gasoducto desde Bolivia hasta la capital Asunción. El proyecto incluía la construcción de 2 plantas térmicas de generación eléctrica (una de 200 MW en el oeste del país y otra de 750 MW en Asunción). En todo caso, no ha habido mayor progreso en ninguno de estos proyectos. Recientemente el Paraguay esta representado en el proyecto de Integración Gasífera del Cono Sur.

1.8 En los últimos meses del 2004, un proyecto ambicioso ha sido objeto de varias reuniones entre los vecinos de la región; esto es el “Corredor Bioceánico e Integración Energética” (COBIE) que consiste en un eje de desarrollo económico de 2,700 Km., que uniría Paranaguá en Brasil con Iquique en Chile, uniendo el Pacífico con el Atlántico a través de Bolivia y Paraguay, con un gasoducto y troncales de transmisión eléctrica en un principio, ampliándose posteriormente con ejes viales y eventualmente, ferroviarios.

1.9 Durante el año 2004 el gobierno ha realizado un esfuerzo para firmar contratos de exploración y producción para expandir las actividades de exploración en el noroeste de Paraguay. Indicios de gas han sido encontrados. Quizás una simple observación de la localización de yacimientos gasíferos en América del Sur nos lleve a imaginar un gigantesco arco geográfico que se inicia en Trinidad y Tobago y pasa por Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina y termina en el Brasil. Paraguay está dentro de este imaginario arco por lo que se podría especular que en base a las formaciones geológicas en estudio, el Paraguay debería encontrar reservas de gas natural adecuadas para la explotación.

1.10 Mientras tanto y en adición a la electricidad producida y al consumo de biomasa en general y de madera en particular, la matriz energética del país depende del sector combustibles el cual se basa en la importación de productos petroleros y en la producción muy limitada de la única refinería, propiedad del Estado y situada en las afueras de Asunción. En esta refinería se realizan algunas mezclas de gasolinas con alcohol y se obtienen volúmenes muy reducidos de otros productos intermedios. Con los crudos disponibles resulta imposible operar la refinería a su capacidad nominal, puestos que se producirían productos pesados que no tienen mercado local. En realidad, últimamente la refinería ha pasado periodos sostenidos simplemente recirculando fondos, en un incomprensible e ineficiente status quo.

1.11 Petropar juega un papel preponderante en el mercado como importador de gasoil y de otros productos a través de licitaciones internacionales periódicas, y las empresas privadas distribuidoras, que los importan también, con excepción de gasoil, los comercializan al por menor a través de sus estaciones de servicio. Existen pequeñas instalaciones de despacho de GLP y una precaria red de distribución de este producto.

1.12 Para completar una idea general de la situación del sector hay que puntualizar que las instituciones encargadas del monitoreo y control de las actividades relacionadas con los combustibles en el país, tales como las relativas a seguridad en las operaciones, defensa del consumidor, estándares de calidad y cantidad, seguridad del suministro, etc., funciones normales dentro de un concepto moderno de Estado, no cumplen realmente su cometido por falta de recursos tanto humanos como financieros y por la existencia de una estructura legal inadecuada. Esto se traduce en una falta de fiscalización y por consiguiente carencia de controles e información real sobre el funcionamiento del mercado y sobre el estado de instalaciones y de procedimientos comerciales seguidos por los actores del mismo.

Estructura Institucional

1.13 Las diferentes estructuras institucionales del Estado dependen del marco constitucional, de las tradiciones administrativas y sobre todo de las decisiones políticas tomadas a través del tiempo. En pocos casos son las soluciones obtenidas el resultado de estudios profundos para obtener la mejor estructura. Esta en el Paraguay involucra a varios ministerios e instituciones y organismos públicos, Principalmente esta el Ministerio de Industria y Comercio, encargado del sector a través de su Dirección General de Combustibles (DGC). Para ciertas otras funciones están el Ministerio de Obras Publicas, el de Trabajo, el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización, las municipalidades, instituciones ambientales, etc. que tienen diferentes niveles de competencia.

1.14 El Ministerio de Industria y Comercio tiene múltiples y amplias facultades, pero debido al hecho de que la Dirección General de Combustibles no fue creada hasta el año 2000, éstas no están bien definidas sobre todo en relación con otras unidades del mismo Ministerio y con las otras instituciones que también tienen responsabilidades al respecto. La Dirección General de Combustibles como órgano encargado del sector, requiere de considerables recursos humanos, técnicos y financieros los cuales por su carencia limitan enormemente el cumplimiento de sus funciones. Al no contar con personal capacitado y ni siquiera con los equipos y facilidades elementales de comunicación y logística, el sistema de regulación y fiscalización es prácticamente inexistente.

1.15 Como es de suponer, la calidad del marco legal y la voluntad política de tomar las acciones necesarias se anulan ante las limitaciones de las capacidades institucionales. Por ejemplo, esto se refleja en el hecho de que la DGC haya realizado un total de solamente 121 inspecciones en las más de 1,200 estaciones de servicio debidamente registradas durante el período de agosto del 2003 hasta agosto del 2004. Obviamente no se está tomando en cuenta la gran actividad existente ni la diversidad de precarias instalaciones en el sector informal, así como la falta de atención a otros eslabones de la cadena de suministro como garrafas de GLP, plantas de almacenamiento, medios de transporte y otras instalaciones. A ello habría que agregar todas las demás funciones asignadas como la elaboración de reglamentaciones, habilitación de instalaciones, informes estadísticos y gran cantidad de otros actos burocráticos, que evidentemente no se realizan con la eficiencia requerida.

1.16 En muchos textos legales y ante la evidente participación de sus representantes en comisiones y reuniones sobre estos temas, el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN) es mencionado como interviniendo en la fiscalización de instalaciones y operaciones en la cadena de suministros de combustibles. Sin embargo, el Instituto no realiza inspecciones con excepción de la esporádica verificación y calibración de instrumentos de medición, entendiendo su rol principal como el de proveer soporte técnico a los fiscalizadores sectoriales.

1.17 Las Municipalidades intervienen en la inspección de obras para verificar la observancia de medidas de prevención y seguridad, y la correspondencia entre los planes aprobados y la obra terminada con el fin de habilitar y autorizar la apertura de un local, terminando allí su competencia. La fiscalización del cumplimiento de las regulaciones aplicables pasa a la competencia de la Policía Nacional, el Cuerpo de Bomberos, el Ministerio de Trabajo, etc., no existiendo reglas definitivas para establecer y mantener un proceso eficiente y transparente de cooperación y coordinación entre los varios organismos. Conviene sin embargo destacar que el Ministerio de Industria y Comercio ha formado recientemente un Grupo de Trabajo multisectorial que constituye un paso importante en esta dirección y que está sirviendo durante este período de transición hasta la creación de la nueva estructura institucional propuesta.

1.18 Este Grupo de Trabajo incluye a representantes del sector privado, constituyendo este hecho también un paso importante ante la deficiencia notada en la estructura institucional al no existir mecanismos de participación no solamente de la industria petrolera privada sino también de Petropar, instituciones profesionales y representantes de los consumidores. Como pasa en muchos otros países, también destaca el desconocimiento del público sobre la normativa vigente, el funcionamiento e importancia del sector y sobre sus derechos y obligaciones como consumidores.

1.19 El Ministerio de Industria y Comercio progresivamente ha ido tomando mayor interés y participación en el sector a través de la Dirección General de Combustibles y del Grupo de trabajo mencionado; pero todavía convive con una estructura institucional que involucra otros actores que diluyen la responsabilidad del Estado en este sector. Esta estructura organizativa no es la típica utilizada en países con una administración moderna, en donde el Estado se reserva principalmente las funciones normativas, reguladoras y fiscalizadoras y promueve un mercado petrolero liberalizado, competitivo, eficiente y con una mayor participación privada.

2

El Mercado y la Cadena de Suministro de Productos Derivados de Petróleo

Funcionamiento y Perspectiva

2.1 El mercado de combustibles en el Paraguay, de acuerdo a la ley vigente, es libre pero incipiente en cuanto a garantías para la existencia de una competencia saludable que redite en beneficio del consumidor final. Si bien la comercialización detallista est  en manos de empresas privadas, el hecho de que Petropar sea el gran importador del combustible más utilizado – diesel o gas oil - no permite un desarrollo competitivo necesario en este tipo de actividad. El mercado sufre una gran distorsión pues el consumo de gasoil representa un 80% del consumo total; esto en razón a las políticas de precios y subsidios seguidas por sucesivos gobiernos.

2.2 El porcentaje de las gasolinas en el mercado ha bajado alrededor del 15%. El Paraguay es un mercado en el cual más del 80% del parque automotor funciona a diesel. La dieselización se ha originado por el mantenimiento del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) al gasoil a niveles muy bajos en relación al impuesto a las gasolinas; política encaminada a subsidiar a los sectores agropecuarios y otros. El mantenimiento de los precios a niveles determinados políticamente por decretos del Poder Ejecutivo, por debajo de los precios reales, hace que el diesel compita deslealmente con las gasolinas, las cuales sí se venden al público a niveles del mercado internacional y en libre competencia entre comercializadoras detallistas.

2.3 Esta situación de subsidio absorbida por Petropar ha originado una cadena de problemas al mismo gobierno. Por ejemplo, Petropar no logra depositar a tiempo en las cuentas bancarias del Ministerio de Hacienda el monto correspondiente al ISC recaudado, simplemente porque sus requerimientos de liquidez para cumplir con sus obligaciones se lo impiden. Obviamente, la solución definitiva a esta situación se hace más difícil ante las alzas recientes de los precios de los productos petroleros en el mercado internacional.

2.4 Existe una mistificación implícita de los precios hacia el consumidor. Sin adecuada información, el consumidor no comprende como funcionan los precios ni tiene una idea de la estructura de los mismos. Quizás impera la costumbre, como en muchos otros países que todavía no han liberalizado sus mercados, que los precios son determinados por el gobierno

2.5 Arbitrariamente y que como es de suponer cualquier aumento es debido a corrupción o necesidades de liquidez por motivos ajenos al producto en sí, que simplemente tienen como efecto el aumento de los costos de la canasta familiar y los insumos industriales.

2.6 La comercialización de los productos en el mercado doméstico se realiza a través de las empresas distribuidoras tanto nacionales como extranjeras como la Shell (con una participación en el mercado del 30%), B&R (20%), Esso (17%), Copetrol (14%), Lubripar (12%), Texaco (5%) y las pequeñas Copec, Compasa y Petrosur que tienen el 2% restante. Petropar no actúa en la venta directa a los consumidores.

2.7 Los distribuidores pueden importar libremente todos los productos pero, por la situación de los subsidios mencionados, compran exclusivamente todo el diesel a Petropar y lo distribuyen en sus estaciones de servicio. Los productos que comercializa Petropar a través de la única refinería que existe en el país (7,500 barriles por día) también son vendidos a los distribuidores ex-planta. Vale la pena mencionar que durante el año 2004 se ha eliminado del mercado la comercialización de gasolina con plomo y se está impulsando el consumo de las llamadas gasolinas ecológicas que contienen alcohol de caña de azúcar en volúmenes que varían alrededor de 15%, dependiendo de la disponibilidad de alcohol, función de los ciclos de cosechas de la caña.

2.8 Es importante establecer que si bien hasta la fecha se mantiene un monopolio de facto de importación de gasoil, controlado por Petropar debido a la política de precios del gobierno, han habido casos como el de la empresa Lubripar en septiembre 2004 que realizó la primera importación directa de gasoil por una empresa privada, aprovechando las marcadas y constantes fluctuaciones de precios en el mercado internacional y los últimos pasos dados por el gobierno. Estos pasos conducen a una política de fijación de precios del gasoil mas realista, acorde al precio real del producto, ante la crisis económico-financiera que sufre Petropar, como ya se ha mencionado, y siguiendo el “sinceramiento” de la economía que el gobierno se ha autoimpuesto.

Infraestructura

2.9 La infraestructura del sector es bastante simple y adecuada a las necesidades del país. El sector no es de un dinamismo tal que demande grandes inversiones; sin embargo las instalaciones deberían estar en mejor situación en cuanto a la sofisticación de los equipos, su mantenimiento y sobretodo el respeto a las medidas de seguridad aplicables.

Refinación

Existe solo una pequeña planta de procesamiento de crudo con capacidad nominal de 7,500 barriles por día de propiedad de Petropar, en Villa Elisa, cerca de Asunción. Esta instalación se encuentra solo recirculando fondos sin aparente plan operativo futuro ni explicación económica.

La instalación fue diseñada para utilizar el crudo “Saharan Blend” de Argelia, pero debido a las limitaciones logísticas propias y a los precios del mercado del momento, se decidió en 1991 importar crudo “Palmar Largo” de Argentina el cual consistentemente ha dado una producción de fuel oil de alto punto de escurrimiento que no tiene mercado doméstico. Esto ha estado produciendo consecuencias económicas negativas que

corresponden a existencias excedentarias de un producto en un país mediterráneo, como el Paraguay, que no se puede vender.

En todo caso la producción de crudo Palmar Largo está declinando y ya no se dispone de los volúmenes necesarios para la refinería. Con este crudo no se obtiene lo que el mercado más demanda, es decir gas oil, por lo que últimamente se importan totalmente los productos requeridos y la refinería solo añade costos de operación sin posibilidad alguna de mejorar su economía en el futuro cercano. Si bien no se han hecho estudios al respecto; la contabilidad interna de la empresa Petropar - casi inexistente y con una estructura de costos muy empírica – no permite categóricamente definir la conveniencia de continuar la operación de esta instalación. La decisión más económica bien podría ser cerrar la operación de la torre de destilación y operar toda la instalación como un centro de almacenamiento y distribución mayorista.

Almacenamiento

El 77% del almacenamiento de productos, es decir alrededor de 300,000 metros cúbicos de capacidad, es de propiedad de Petropar, del cual el 70% se ubica en la zona de Asunción en Villa Elisa y el resto en Hernandarias.

El 13% del almacenamiento, aproximadamente 50,000 metros cúbicos, corresponde a la planta de propiedad de Petrosan en la localidad de San Antonio, también cerca a Asunción, la cual ha entrado en operación a finales del 2004. Estas instalaciones son de última tecnología, se encuentra como las de Petropar sobre el río Paraguay, y disponen de modernas instalaciones de carga y descarga. Su capacidad ha sido diseñada teniendo en cuenta que puede servir como centro logístico de trasbordo o para mezclas a enviarse a mercados aguas arriba en el Brasil y Bolivia.

Estaciones de Servicios

En mayor o menor grado operan alrededor de 1,200 estaciones de servicio que dispensan combustibles al por menor en el país. A estas estaciones habría que añadir un número no contabilizado de expendios informales que van desde instalaciones fijas con surtidores eléctricos hasta puestos ambulantes que venden combustibles con total impunidad y sin las más mínimas consideraciones de seguridad, seriedad y garantía.

Es de suponer por supuesto que las empresas internacionales mantienen las estaciones de servicios que llevan su marca en un relativo grado de conformidad con las normas vigentes, dependiendo de los acuerdos individuales con los propietarios de las instalaciones y, en muchos casos, en función del mercado particular de su zona. En general, las estaciones de servicio se están convirtiendo también en mini-mercados en donde se ofrecen variedad de productos y servicios en adición a los tradicionales ya conocidos, como ya es normal encontrarlas en los países desarrollados.

El número de bocas de expendio parece ser mucho mayor al necesario de acuerdo al tamaño del mercado; de ahí que se ha desarrollado una gran competencia a nivel detallista, al que hay que agregar la existencia de los informales. Los propietarios de las estaciones de servicio, organizados bajo APESA, asociación reconocida por el gobierno

como representativa del gremio, constantemente analizan estos problemas y mantienen un estrecho contacto con las autoridades para encontrar su solución.

Participación Estatal y Privada

2.10 Es común que en muchos países en vía de desarrollo se considere al sector combustibles como estratégico para los intereses del país. Esto se usa, o se abusa, también con fines políticos, dependiendo de las circunstancias. Los combustibles no pueden ser reemplazados fácilmente. En el corto plazo, si el mercado demanda más productos, el suministro tiene que venir de algún lado para evitar consecuencias mayores como la paralización del parque automotor o de la industria, con el consiguiente impacto negativo en la actividad económica nacional.

2.11 Lo que se puede - y debe hacerse - es que el uso de los combustibles sea más eficiente o que la matriz energética se vaya modificando de acuerdo a la realidad de los recursos energéticos nacionales. Sin embargo, se puede argumentar que el sector combustibles no es estratégico para el Paraguay como podría ser el cobre en Chile, el petróleo en Venezuela, o quizás la misma producción de electricidad o soya en el mismo Paraguay.

2.12 Es por eso que al ser los combustibles importados y el país no tener, hasta ahora, reservas de hidrocarburos, el sector debe ser más bien visto desde el punto de vista comercial y la participación estatal debe ser mínima. El Estado no está en mejores condiciones que las empresas privadas para suministrar productos que están sujetos a un dinamismo extremo y cuyos precios dependen de fluctuaciones en el mercado internacional. Los precios internacionales sufren distorsiones de tipo especulativo muy fuertes, que demandan el uso de herramientas financieras como el “hedging” para limitar riesgos y asegurar el suministro en un momento dado.

2.13 Sin embargo, la esencia misma de los procedimientos que se deben seguir para usar estas herramientas modernas de comercio internacional excluyen a organismos estatales tradicionales normalmente con limitaciones en cuanto a la velocidad y el tipo de decisiones que se deben tomar. El riesgo que trae que en algunos casos las decisiones no resulten económicamente correctas es de tal naturaleza que sus consecuencias no son aceptadas en estructuras estatales. Para usar estos instrumentos se demanda un alto grado de flexibilidad que no pertenece al ámbito del manejo de recursos públicos. Los procedimientos burocráticos, típicamente inflexibles de las administraciones estatales, no permiten tomar acciones correctivas instantáneas cuando las circunstancias lo justifican.

2.14 El mercado de combustibles del Paraguay mejoraría enormemente en un ambiente de libre competencia para lo cual los privados están indiscutiblemente más preparados. Quedaría en todo caso, hacer las modificaciones necesarias para que la empresa estatal actúe como privada, libre de las ataduras presentes.

Problemática de la Competitividad

2.15 Solo con lo avanzado hasta aquí se puede tener una idea del estado del mercado, sus características y la problemática del mismo. Las externalidades que influyen su comportamiento, sobre todo las originadas por la misma intervención del Estado en esta

actividad de carácter puramente comercial, hacen que, lo que en un principio debía ser un mercado libre y competitivo, se convierta en uno restringido y artificial como es en el caso patente del gas oil.

2.16 Al producirse la progresiva dieselización del parque automotor derivada de los subsidios indiscriminados al gasoil, indiscutiblemente se produce una constante tendencia a la disminución del volumen de ventas de naftas. Por consiguiente, las distribuidoras privadas (que son 13, de las cuales 6 controlan el 90% de las ventas y el 90 % de las estaciones de servicios) cada día ven más limitada su actividad competitiva pues participan principalmente en un mercado, que en el caso de las naftas es cada día menos significativo, y que en el caso del gas oil los ha convertido en simples canales de distribución para el producto que comercializa Petropar a nivel mayorista.

2.17 Las estaciones de servicios deben necesariamente firmar contratos con una distribuidora para poder adquirir combustibles y operar bajo su emblema. Si bien estos contratos les permiten recibir una inversión en su propiedad de parte de la distribuidora, a fin de adecuarse a las exigencias comerciales de la franquicia contratada, se han visto casos en los que los plazos de vigencia de estos contratos son de hasta 15 años, lo cual, tal vez un poco tarde, es motivo de constante queja de los propietarios de las estaciones de servicios. Es correcto suponer que en este caso la autoridad no puede intervenir por tratarse de contratos privados entre dos empresas independientes.

2.18 Uno de los efectos de esos plazos contractuales se constituye en la queja principal de las estaciones de servicio que parecería radicar en que las distribuidoras aparentemente realizan promociones de ventas en las estaciones de servicio de su emblema pero que son de su propiedad, forzando a las de terceros que pertenecen al mismo emblema a bajar sus precios con el fin de mantener sus ventas y participación en el mercado, ocasionando un evidente impacto en las utilidades, que en todo caso tienen un máximo determinado indirectamente por la bonificación establecida por decreto del gobierno.

2.19 La competitividad también se ve afectada por la falta de controles y fiscalización. La existencia de numerosos informales, la adulteración de los productos en general, las mezclas de las naftas con solventes o gasolinas naturales provenientes de la extracción de líquidos de gas natural que se traen de Bolivia y Argentina, y hasta el abuso que se comete en exceder el contenido máximo permisible de etanol en las mezclas, nos indican que no existe un piso real sobre el cual competir. En realidad, verdaderamente todo vale.

2.20 Mucho de este tema, es claro indicar, requiere de mayores estudios. Por ejemplo, el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) aplicable al etanol es menor al de las naftas y su utilización en las mezclas en altas proporciones es indirectamente incentivada por la inexistencia de controles de calidad a los productos que se venden, y de restricciones en su uso y venta, por ello simplemente algunos vendedores exceden el porcentaje máximo permisible y recomendable. Ello puede tener implicancias de otra índole inclusive, pues los motores empiezan a tener problemas y ello puede generar una desconfianza en el público para usar cualquier nafta que contenga etanol.

2.21 Rubro aparte de creciente importancia es el complicado y confuso mercado del GLP. Muchas importaciones entran al país en camiones-tanque sin nadie comprobar la calidad del producto que se importa, llegando casi directamente al consumidor a través de fraccionadoras

que igualmente no tienen controles efectivos. El usuario no sabe cual es la calidad del GLP que consume ni el Paraguay sabe verdaderamente cuanto es el volumen del producto que se distribuye en su territorio.

3

Marco legal existente

La falta de una Ley moderna de Combustibles

3.1 No existe una ley general para el segmento “downstream” o de comercialización de combustibles; tema de la reforma. Menciones a combustibles líquidos se hacen en una serie de instrumentos legales de diferentes rangos, sin que en ninguno se traten los temas de una manera integral y adecuada a los usos y costumbres de las legislaciones en donde la industria es considerada moderna y eficiente.

Ley Exploración-Producción

3.2 En 1995, la ley 779 de Hidrocarburos sustituyó a la antigua ley 675 de 1960 con la intención de atraer inversiones en el segmento “upstream” ya que el país estaba, y sigue estando, considerado como de alto riesgo exploratorio. Esta ley, si bien no se aplica al “downstream”, establece que el Sector Obras Públicas y Comunicaciones sea el responsable del segmento “upstream”, quedando automáticamente las responsabilidades del sector hidrocarburos repartidas dentro del Ejecutivo. El resto de la normatividad asigna la competencia en el tema “downstream” al Sector Industria y Comercio. Es importante señalar que si bien no es motivo de esta reforma, en el futuro tendrá que contemplarse la unificación de las responsabilidades en un solo sector, quizás, creando uno de “Energía”, como en la mayor parte de los países del mundo. Mientras tanto, especial empeño tendrá que dedicarse a armonizar tecnologías, conceptos y políticas ya que hoy se encuentran dichas responsabilidades en sectores separados.

3.3 Diferentes artículos de la ley 779/95 autorizan a los concesionarios de explotación a construir instalaciones propias de la industria pero se incluyen actividades de transporte, almacenamiento, refinación y venta de hidrocarburos en el país o en el exterior, por cuanto se entra en detalles de “downstream” que tendrán que ser contemplados en su oportunidad para evitar situaciones de conflicto entre normas. Claro está que hasta el momento no se ha dado el caso por la falta de éxito de los esfuerzos exploratorios.

Decreto Comercialización de Gasolinas

3.4 En el año 2000 se expide el Decreto 10.183 por el cual se permite la libre importación, exportación y comercialización de gasolinas (llamadas naftas en Paraguay) a las empresas privadas distribuidoras que sean autorizadas por el Ministerio de Industria y Comercio

así como a Petropar. Una serie de decretos y resoluciones establecen la obligatoriedad de mezclar las naftas con etanol absoluto a partir del 30 de abril de 1999 en proporciones que fueron incrementándose paulatinamente hasta un máximo de 20%.

Decreto Comercialización de Combustibles

3.5 Posteriormente, en el mismo año 2000, se publica el Decreto 10.911 que se constituye en el instrumento legal más amplio que reglamenta el sector, abarcando la refinación, importación, distribución y comercialización de todos los combustibles derivados del petróleo y alcohol carburante. Si bien es cierto este instrumento no es completo, se avanza mucho en tratar al sector de una manera integral y al establecer autorizaciones y procedimientos que permiten reglamentar su funcionamiento.

3.6 Es sin embargo preocupante por la indefinición y la inconsistencia de sus alcances legales, que en este Decreto, todas las actividades del sector sean declaradas “Servicio Esencial para la Economía Nacional a todos los efectos legales” así como las actividades de refinería y de reventa al por menor como de “utilidad pública”, no existiendo referencias ni aclaraciones en el Decreto, ni en parte alguna de la legislación vigente, sobre el significado de tales declaraciones.

3.7 El Decreto establece los procedimientos de autorización a seguirse por el Ministerio de Industria y Comercio e introduce condiciones sobre la gestión y organización empresarial como por ejemplo:

- Las refinерías deben contar con plantas de almacenaje y despacho de productos a granel.
- Las plantas de almacenaje y despacho pueden comercializar sus productos exclusivamente a empresas distribuidoras autorizadas.
- La actividad de distribución solo puede ser ejercida por personas jurídicas que cuenten con una red de 30 estaciones de servicio como mínimo, operando exclusivamente con su emblema, que posea fuentes de abastecimiento locales y extranjeras, disponga de servicios de mantenimiento de tanques y cuente con una flota de camiones cisterna en número necesario para abastecer la demanda básica de su red.
- Las estaciones de servicios y transportistas solamente pueden operar bajo el emblema de una empresa distribuidora autorizada, tienen que someter a la autoridad copia de sus contratos privados y cumplir con las condiciones de los mismos para mantener su licencia.

3.8 Como podrá verse la imposición de estos tipos de requisitos le otorga un rol al Estado en la organización y el manejo del negocio de una actividad privada que hoy en día no es aceptado como parte de las facultades ejercidas por un estado moderno en un sistema de abastecimiento liberalizado y competitivo. Estas restricciones además constituyen barreras para la entrada de nuevos posibles participantes en el mercado y dejan un margen de discreción inaceptable a las autoridades, con los problemas que pueden originarse en cuanto a la interferencia política, o como posible fuente de corrupción, tema que en Paraguay es motivo de constante preocupación.

3.9 El Decreto también se refiere a la protección de seguridad industrial y ambiental estableciendo una serie de requisitos para los operadores. En particular detalla responsabilidades de ciertos participantes en la cadena de distribución dentro de los que se encuentran varios organismos fiscalizadores incluyendo el Ministerio de Industria y Comercio y/o su Dirección General de Combustibles, el INTN, la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y/o su Dirección General de Marina Mercante, los Municipios y la Fiscalía General del Estado, refiriéndose los controles ahí incluidos a la calidad de productos y servicios, instalaciones, instrumentos y equipos, y a la calificación del personal involucrado.

3.10 Es así que el Decreto impone entonces una variedad de acciones de control y verificación, mantenimiento de registros, comunicaciones con las autoridades, etc., pero desgraciadamente no establece definiciones claras de los requisitos técnicos y administrativos a cumplir ni de las facultades de cada dependencia para cumplir lo establecido por la norma. En realidad las agencias tienen una capacidad muy limitada para monitorear y fiscalizar lo establecido ante las limitaciones de sus recursos económicos y humanos.

Ley de Petropar

3.11 Por la importancia que juega Petropar en el mercado, se debe nombrar dentro del marco legal existente a la ley de su creación, ley 1182/85, si bien los detalles concernientes a la empresa serán tratados más adelante en el capítulo correspondiente.

3.12 La ley 1182/85 autoriza al Ejecutivo a fijar los precios de los hidrocarburos a propuesta de Petropar. Existen opiniones legales que expresan de que esta disposición y las que por ejemplo dan exclusividad en la importación de hidrocarburos a Petropar, ya no están acorde con el artículo 107 de la Constitución Nacional de 1992, el cual prohíbe la creación de monopolios y el manejo artificial de precios que traben la libre competencia.

Medidas Complementarias

3.13 El Ministerio de Industria y Comercio consideró necesario adoptar medidas complementarias como la Resolución 435/01 que establece niveles mínimos de calidad y otras disposiciones para establecer límites entre los actores que intervienen en las diversas etapas de la distribución y comercialización de combustibles para que las mismas se desarrollen en un ambiente de la más amplia competencia posible pero con igualdad de oportunidades para todos, como por ejemplo:

- Las empresas distribuidoras mayoristas no podrán ser propietarias y/u operar directamente más del 30% del total de la red de estaciones de servicio que comercializan las marcas de su propiedad.
- Los contratos de abastecimiento exclusivo entre distribuidoras y operadores de estaciones de servicios no podrán exceder 8 años o 5 años en caso de renovación o prorroga.
- No se permitirá la instalación de estaciones de servicio a una distancia menor de 5 kilómetros de otra existente sobre la misma ruta en el caso de zona rural o menor a un kilómetro dentro del área urbana.

- No se permitirá el establecimiento de una estación de servicio a menos de 100 metros de lugares que puedan reunir más de 300 personas o de almacenamiento de combustibles o productores de calor y cursos de agua.

Autoridades Involucradas

3.14 La ley 904/63 establece las funciones del Ministerio de Industria y Comercio y le autoriza a adoptar la política económica más conveniente relacionada con las fuentes de abastecimientos de bienes y servicios en razón al volumen de la demanda actual de los mismos y en previsión de la futura, así como con la comercialización y transporte de dichos bienes. Este Ministerio tiene la obligación de inspeccionar establecimientos, depósitos y almacenes con el fin de promover y proteger dicha actividad, y podrá aplicar sanciones por infracciones a la legislación vigente.

3.15 El Decreto 10.911 ya mencionado crea la Dirección General de Combustibles y mediante la Resolución 1.045 del 2000 encarga y detalla las funciones de la misma:

- (a) Administrar y dar seguimiento a la aplicación de los instrumentos de política comercial en materia de combustibles y derivados.
- (b) Coordinar con los demás organismos técnicos del Ministerio de Industria y Comercio, así como de otras instituciones gubernamentales competentes, los programas inter-institucionales de control y fiscalización que sean necesarios para el cumplimiento de la normativa vigente.
- (c) Elaborar los análisis y estudios necesarios para la actualización de las normas, a los efectos de adecuarlas a las nuevas exigencias que se vayan presentando en el mercado.
- (d) Canalizar las solicitudes, requerimientos, inquietudes o problemas presentados por el sector privado o público en general en el área de su competencia.

3.16 Es importante mencionar que durante el año 2004 el Ministerio de Industria y Comercio emite las resoluciones 232 y 254 por el cual se crea el Coordinador y el Grupo de Trabajo del sector combustibles como clara indicación de que el Poder Ejecutivo está conciente de las deficiencias de la estructura institucional y del sistema de fiscalización del sector y que está preparando medidas para su mejoramiento, haciendo hincapié que en este grupo de trabajo es parte innovadora la participación activa de representantes del sector privado.

3.17 Es obvio asumir que, como en muchos otros países, existen una serie de normas que diluyen competencia que afecta al sector en otras instituciones del aparato estatal. Por ejemplo, la ley Orgánica Municipal 1294/87 por la cual la municipalidad inspecciona obras de construcción para su habilitación, verificando si las mismas han cumplido con las normas de prevención y seguridad de acuerdo al proyecto aprobado. La ordenanza 25097/88 dispone una verificación anual de los locales habilitados a ser realizada por el Cuerpo de Bomberos a fin de establecer si las medidas de seguridad y prevención siguen vigentes.

3.18 La Ley Orgánica de la Policía Nacional 222/93 también le da responsabilidades en los temas de seguridad. Igualmente las leyes 729 (Código del Trabajo) y el Reglamento General Técnico de Seguridad, Higiene y Medicina en el Trabajo (Decreto 14.390/92) establecen

que el Ministerio de Justicia y Trabajo también tienen competencia en realizar inspecciones a locales y dictar las reglamentaciones que considere necesarias.

Normas Especiales para GLP

3.19 Teniendo como base el Decreto 11291/70, se han ido emitiendo normas técnicas sobre calidad y volumen, envasado y transporte del GLP en garrafas, certificación y habilitación de instalaciones y de transporte a granel. Mediante la resolución 293/82 se dispone los controles sobre las plantas fraccionadoras a ser realizados por el INTN, institución que sin embargo no lleva a cabo ninguna actividad de fiscalización con excepción del control de los instrumentos de medición.

3.20 Existen también disposiciones sobre el uso del GLP en el parque automotor y en la actualidad se encuentra en el Congreso una iniciativa Parlamentaria para permitir el envasado de GLP para uso doméstico en las estaciones de servicio. Por Resoluciones 133 y 572 del 2002 se establecen requisitos de marcación y registro de garrafas con el propósito de controlar cantidad y calidad del producto así como normas de seguridad para el manipuleo y circulación de los embases. Es importante señalar que estas 2 resoluciones son las primeras normas relativas al sector combustible que mencionan la ley 1334/98 de defensa del consumidor.

Ley del Instituto Nacional de Tecnología y Naturalización (INTN)

3.21 El proceso de elaboración de normas técnicas locales así como la adopción y adaptación de las internacionales en la industria petrolera en general, y en este caso en el de la comercialización de combustibles en particular, es de vital relevancia por lo que se debe mencionar al INTN dentro del marco legal vigente.

3.22 El INTN es creado mediante la ley 862/63 pero no se establecen claramente las funciones que deberá desarrollar en lo que a nuestro tema concierne. Unos meses después, la ley 904/63 encarga al Ministerio de Industria y Comercio, en colaboración con otros organismos del estado, la determinación de normas técnicas de aplicación en el ámbito de su competencia, lo que crea evidentemente un híbrido.

3.23 En todo caso el INTN es llamado a jugar un papel importante en la reforma motivo de este reporte si bien sus fines establecidos son dirigidos a realizar investigaciones y estudios; a mejorar la elaboración, reducir el costo de producción y promover el uso de materiales y materias primas de origen nacional, manteniendo contacto con organismos públicos y privados así como con universidades nacionales y extranjeras dirigidas al mismo propósito. Sin embargo, ante la evidente falta de respaldo legal, muchas tareas de monitoreo, control, certificación e inspección que se le encarga en la normatividad vigente, se realizan respaldadas solo en reglamentos internos que no constituyen una base legal adecuada. Como ejemplo de otra inconsistencia en el funcionamiento del instituto se tiene que éste se financia por un recargo del 0.5% sobre el valor de las importaciones que casualmente no aplica a los combustibles y lubricantes.

4

La Empresa Nacional Petropar

Situación actual

4.1 La empresa tiene sus orígenes en 1966 cuando se inician las operaciones de Refinería Paraguaya S.A. con una concesión por 15 años, al final de los cuales se constituye Petróleos del Paraguay - Petropar con una participación estatal de 60%, quedando el 40% para la refinería por un plazo de 5 años. En 1986 entra en vigencia la Ley 1182/85 por la cual Petropar es íntegramente del Estado y a la que se le asignan amplias funciones en el ámbito petrolero, desde efectuar prospección, exploración, y explotación de yacimientos, industrializar el petróleo y sus derivados, hasta importar, exportar, transportar, almacenar, refinar y distribuir hidrocarburos, sus derivados y afines, ejerciendo el comercio en el mercado nacional e internacional. Igualmente se le encarga “Realizar el control de calidad de los combustibles en coordinación con el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización”.

4.2 La Ley establece su carta orgánica como entidad descentralizada y con patrimonio propio, pero desde el comienzo no queda clara su autonomía ya que la sujeta a conseguir autorizaciones expresas del Poder Ejecutivo en cuanto a sus operaciones. Se establece que “las relaciones” con dicho Poder “...serán mantenidas por conducto del Ministerio de Industria y Comercio” y “Para sus operaciones industriales, comerciales y funcionales, podrá establecer vínculos directos con las demás dependencias gubernativas e igualmente con el sector privado”.

4.3 La Ley estipula que la dirección y administración “...estarán a cargo de un Concejo de Administración.....” que posteriormente se elimina mediante la ley 2199/03 que dispone la reorganización de órganos colegiados encargados de la dirección de empresas, quedando la total responsabilidad de la conducción de la empresa en las manos del Presidente del Concejo; no estando claramente establecido como reporta y consulta al Poder Ejecutivo las estrategias y objetivos de la institución, no existiendo tampoco procedimiento de evaluación de su función, si bien en la práctica el Poder Ejecutivo interviene constantemente en la conducción de la empresa a través de las decisiones del Equipo Económico Nacional.

4.4 La empresa nace con muchas restricciones de tipo gubernamental y aún más, se le hace responsable (Art. 48 de la ley) del abastecimiento de combustibles en el Paraguay, al establecerse que “...asegurará la satisfacción regular de las necesidades del país.” En otros casos como el Decreto 1663/88 basado en la Ley 1095/84 que le permite al Ejecutivo establecer regímenes y medidas especiales de importación y exportación de interés nacional, declara la exclusividad de Petropar en la importación de combustibles. Sin embargo, es a través de muchas

otras normas, como las dadas atendiendo a la firma del tratado del Mercosur que establecen que se derogan las que se opongan a su contenido, que queda en un grado de incertidumbre legal la exclusividad antes mencionada, así como la autonomía que supuestamente tiene.

4.5 Desgraciadamente la política de precios seguida por el Ejecutivo ha ocasionado un problema económico-financiero insostenible. Al existir control de precios en el gasoil, que es el combustible más usado en el mercado doméstico, y ante las alzas acontecidas en el mercado internacional, el Gobierno no ha cubierto el déficit progresivo acumulado en los libros de la empresa como consecuencia del subsidio que es absorbido directamente por Petropar. El cuadro adjunto muestra la diferencia entre el precio CIF del gasoil promedio de los años 2002, 2003, y 2004 en comparación con el precio recibido por Petropar antes de impuestos. La diferencia explica la pérdida que ha acumulado la empresa.

Tabla 4.1: Acumulado la Empresa

<i>Año</i>	<i>Costo CIF</i>	<i>Precio Petropar sin impuestos</i>
	<i>US\$/m³</i>	<i>US\$/m³</i>
2002	292.46	302.88
2003	318.42	257.82
2004	422.64	379.80

4.6 Es así que su situación ha ido deteriorándose progresivamente y aún a la fecha no se han tomado acciones que la solucionen, si bien autoridades del gobierno han expresado públicamente que se están tomando las decisiones necesarias para corregirla en el futuro. La Empresa tiene una deuda acumulada al año 2004 de aproximadamente 120 millones de dólares, siendo el 70% con sus abastecedores y el resto con el mismo Estado, al cual por ejemplo, no le transfiere los recursos del ISC que recolecta del mercado por necesitar dicha liquidez para sobrevivir en sus operaciones diarias.

Fortalezas y Debilidades

4.7 La Empresa sin lugar a dudas constituye el actor más importante en el sector combustibles en el país, ya sea por la diversidad de sus instalaciones, el porcentaje del volumen del mercado que maneja, la capacidad de almacenamiento que controla y el monopolio de facto en la comercialización del gasoil que sustenta.

4.8 Entre sus fortalezas podemos puntualizar:

- Instalaciones que por su configuración y ubicación están de acuerdo a las realidades del mercado doméstico.
- Amplia capacidad de almacenamiento que por su diversidad y volumen constituyen activos de suma importancia.
- La formación técnica del personal.
- La experiencia en el abastecimiento de las necesidades de combustibles en el país.

- 4.9 Sin embargo también tenemos que resumir las principales debilidades en:
- Su situación financiera y la deuda acumulada.
 - La rigidez impuesta por su carta orgánica y la sujeción a otras leyes como la de adquisiciones.
 - Las cargas extraordinarias impuestas por el Estado.
 - La falta de información, consistencia de la misma y su imagen ante la comunidad.

Instalaciones

Refinería de Villa Elisa

4.10 Situada a 15 kilómetros del centro de Asunción sobre un área de 64 hectáreas en la rivera del río Paraguay, consiste en una torre de destilación atmosférica y estabilización de naftas con una capacidad nominal de 7,500 barriles por día de procesamiento de crudo y que produce GLP, Nafta virgen, kerosene, gasoil y fuel oil. Tiene un parque de 42 tanques con una capacidad total de 320,000 metros cúbicos para crudo y productos, 3 muelles para embarcaciones fluviales y una capacidad total de despacho de 10,000 metros cúbicos por día.

Planta de Recepción, Almacenaje y Despacho de GLP

4.11 Situada también en Villa Elisa, junto a la Refinería, cuenta con 4 esferas de 2 millones de litros de capacidad cada una, 4 cargadores de camiones y una capacidad de descarga de 250 metros cúbicos por hora.

Planta de Producción de Alcohol de Troche

4.12 Situada a 168 kilómetros al este de Asunción en 140 hectáreas cuenta con recepción y molinos de caña de azúcar con una capacidad de producción de 150,000 litros por día de alcohol absoluto y tanques con capacidad de 21,000 metros cúbicos.

Planta de Recepción, Almacenaje y Despacho de Hernandarias

4.13 Situada a 22 kilómetros del centro de Ciudad del Este en 5.5 hectáreas con 4 tanques de 26,000 metros cúbicos.

Planta de Recepción, Almacenaje y Despacho de Calera Cue

4.14 Situada en Asunción sobre el río Paraguay en una hectárea de terreno y tiene dos tanques dedicados a gasoil con una capacidad total de 23,000 metros cúbicos.

Inversiones Principales

4.15 Las instalaciones de Petropar responden a tecnologías de los años 60 y no han tenido mejoras sustanciales. Las nuevas inversiones en activos fijos a través del tiempo han sido:

Tabla 4.2: Instalaciones de Petropar

	<i>Instalación</i>	<i>Monto Inicial (mill. US\$)</i>
1990	Planta de Troche	10.0
1994-8	Muelles	2.6
1995-6	Planta de GLP	8.4
	Cargadero de Camiones	8.0
	Edificio central	1.3
1982-98	Tanques de Almacenamiento	16.8
	TOTAL	47.1

Productos Comercializados

4.16 La Empresa está dedicada básicamente a la importación de productos para su venta a granel, al por mayor, ex-planta de distribución, a distribuidoras autorizadas por el Ministerio de Industria y Comercio, y a la mezcla de naftas que hasta en un 20% utilizan el alcohol producido en su planta de Troche.

4.17 Los contratos de importación, otorgados a través de licitaciones internacionales, normalmente son compras FOB en puertos del Río de La Plata en Argentina de diferentes productos que son transportados en embarcaciones de navieras nacionales contratadas también como resultado de licitaciones públicas de fletamentos respectivos. Los volúmenes son recibidos en las plantas de Villa Elisa y/o Calera Cue en Asunción. El transporte entre Villa Elisa y Hernandarias, así como desde la planta de Troche a la refinería, es terrestre.

4.18 Los productos que Petropar comercializa son:

Gasoil

4.19 En el monopolio de facto que controla Petropar en la distribución de gasoil en el país por las razones de control de precios ya mencionadas, la empresa distribuye casi en su totalidad este producto en el mercado nacional con la excepción de un pequeño volumen importado por Lubripar cuando las condiciones del mercado así lo permitieron. El volumen ha aumentado desde 450,000 metros cúbicos en el año 1990 hasta alrededor de un millón de metros cúbicos en 1998, promedio anual que se mantiene hasta la actualidad.

4.20 Debe hacerse mención al hecho de que la empresa tiene un programa de investigación sobre biodiesel que está siendo trabajado en conjunto con el Ministerio de Industria y Comercio y el INTN. Existe una extensa actividad de seminarios y se está consiguiendo el interés de la población así como la cooperación internacional al respecto.

GLP

4.21 La Empresa importaba todas las necesidades del mercado en 1990 que eran alrededor de 50,000 toneladas métricas. El mercado comenzó a aumentar hasta alcanzar aproximadamente 100,000 toneladas métricas en 1998 pero Petropar no aumentó su participación, más bien comenzó a bajar hasta que en el 2000 prácticamente llegó a cero. Las

estadísticas en este sentido son muy confusas por cuanto el mercado tiene una gran participación de volúmenes que entran al país de contrabando.

Kerosene

4.22 La Empresa manejaba 10,000 metros cúbicos en el año 1995 que progresivamente ha disminuido hasta que en la actualidad el volumen que distribuye es de solo 2,000 por año.

Naftas

4.23 Existe la propuesta de eliminar en el presente año la producción de naftas aditivadas con plomo tetra etílico. Sin embargo por el momento se tienen las siguientes calidades:

- Nafta común - de un promedio de 100,000 metros cúbicos por año en 1998 el volumen vendido de esta nafta comenzó a bajar hasta alrededor de los 12,000 metros cúbicos anuales en la actualidad.
- Nafta súper - de 61,000 metros cúbicos en el año 1990 el consumo de esta nafta aumentó a 180,000 en el año 1995 y progresivamente ha ido disminuyendo hasta cero en la actualidad.
- Nafta plus 85 - se comenzó a vender en 1999 hasta alcanzar un volumen de 30,000 metros cúbicos anuales en el 2004.
- Nafta plus 95 - este producto se introdujo en 1994 y en la actualidad su consumo es del orden de 15,000 metros cúbicos/año.

Auditoría

4.24 Mediante Decreto 1366 de diciembre del 2003 por el que se crea la Comisión para el Fortalecimiento de Petropar se establece en su artículo 3 d), “*Supervisar la realización de una auditoría internacional contable y de gestión de Petróleos Paraguayos, con el objetivo de transparentar la administración y optimizar el funcionamiento de la empresa*”. Finalmente después de más de un año, el proceso está en marcha para llevar a cabo la auditoría que evidentemente es de necesidad suprema.

4.25 En innumerables ocasiones, a través de reportes escritos y en reuniones con diferentes autoridades el Banco Mundial ha hecho hincapié en la urgencia de llevar a cabo esta auditoría contable y de gestión por una empresa especializada independiente. Petropar no tiene balances acreditados hace siete (7) años y se ha comprobado la inconsistencia de la información contable que posee, cuando ésta está disponible en todo caso. Ha existido una reticencia de parte de la empresa para llevarla a cabo y durante todo un año se han ido sucediendo situaciones que lo único que han conseguido ha sido retrasar el proceso.

4.26 El Banco Interamericano de Desarrollo a través de uno de sus programas de ayuda ha puesto a disposición del gobierno los fondos necesarios para esta auditoría. Posteriormente hubo demoras en la determinación de la entidad que debía hacerse responsable del proceso y contratar la empresa auditora hasta que se decidió que ésta fuera la Unidad Central de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda la que preparara los pliegos de la licitación para escoger a la

empresa, así como los términos de referencia del trabajo, los cuales también en varias oportunidades durante este año fueron objeto de revisión por parte de los consultores del Banco Mundial.

4.27 En diciembre del 2004 la Contraloría General de la República objetó el que esta auditoría fuera realizada por entidades extranjeras ya que se argumentaba que existía la capacidad profesional para realizarla por entidades locales. Esta objeción fue igualmente superada.

4.28 La Unidad Central de Inversión Pública consideró conveniente crear un Comité evaluador de propuestas de pre-calificación y de la licitación en sí, el cual fue formado por representantes de la Unidad, la Sub-Secretaría de Integración del Ministerio de Hacienda, Petropar, la Comisión para el Fortalecimiento de Petropar, el grupo multisectorial de trabajo establecido por el Ministerio de Industria y Comercio y el PNUD.

4.29 En el momento de escribirse este informe se está evaluando la selección de la empresa auditora la cual extenderá su investigación a los últimos cinco años de gestión. Se considera que no es necesario analizar más de 5 años para los efectos de adecuar la Empresa a una nueva realidad de mercado y encontrar su verdadera situación económico-financiera. El interés de varias instituciones en que se abarcara un período mayor, fue el de encontrar responsables como consecuencia de los innumerables escándalos públicos en el manejo de la Empresa a través de los años, lo cual se tradujo en constantes cambios de directivos que contribuyeron al deterioro de la imagen de la empresa y del manejo de la administración pública en general.

Opinión Pública, Transparencia y Credibilidad

4.30 Es interesante que, para dar un reporte integral del proceso seguido en la reforma, se mencione la participación de la sociedad civil en este acontecer de suma importancia para el desarrollo del país por la envergadura económica de sus actividades y la influencia evidente en los diversos ámbitos de la sociedad paraguaya. El manejo de los negocios de Petropar y la incidencia de los mismos en las importaciones del país, en las reservas internacionales, en el presupuesto de compras estatales, en el presupuesto general de la república, en la deuda interna y externa, etc. es de clara significación y es motivo de constante preocupación de la ciudadanía, la cual se ha expresado constantemente a través de los medios de comunicación hablada y escrita. Son muchos los que intervienen en este debate, profesores universitarios, consultores independientes, políticos, empresarios, banqueros, periodistas, comerciantes, etc. pero se debe mencionar en particular la participación de Transparencia Internacional a través de la Presidenta del Capítulo Paraguay.

4.31 Reconociendo la importancia de la participación de la sociedad civil y la especial representación de la misma en Transparencia Internacional, el Gobierno nombró a la Presidenta del Capítulo Paraguay como miembro de la Comisión para el Fortalecimiento de Petropar quien, al aceptar su nominación, expresó que su mayor interés consistía en la implicancia de una gestión no transparente del ente petrolero y su impacto en la economía nacional.

4.32 Transparencia Internacional considera que los principios generales establecidos en el artículo 4 de la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, que son:

- (a) Economía y eficiencia

- (b) Igualdad y libre competencia
- (c) Transparencia y publicidad
- (d) Simplificación y modernización administrativa
- (e) Desconcentración de funciones

son en realidad de carácter general pero de cumplimiento obligatorio y que “el hecho de formar parte del seno de la Comisión ha sido poder acceder a mayor información (no toda), ya que el ente, siempre esgrimió y se escudó en razones de orden técnico y comerciales para no suministrar información”².

4.33 Transparencia Paraguay continuó insistiendo en la necesidad de transparentar las acciones de Petropar, realizar la auditoría contable y de gestión y se opuso a la manera en la que se pretendía llevar a cabo la llamada (por la prensa) Mega-licitación en marzo 2004, para importar alrededor de 500 millones de dólares en crudo y productos en un plazo de 16 meses, por la carencia de información pública sobre los detalles técnicos y económico-financieros, así como los debidos estudios de mercado que justifiquen los volúmenes solicitados. A pesar de una serie de intercambios periódicos entre ejecutivos de Petropar y Transparencia Paraguay, esta situación no fue aclarada, Petropar continuó sin dar mayores explicaciones y Transparencia Paraguay decidió retirarse del seno de la Comisión. Debe dejarse constancia también que en muchos casos Petropar tampoco proporciona la debida información a la misma Comisión, la cual como su nombre lo indica, ha sido creada para justamente fortalecer su gestión.

4.34 El Banco Mundial también expresó sus observaciones a la llamada Mega-licitación, sobre todo por el plazo que abarcaría el suministro a contratarse, lo cual implicaba un retraso mayor en la eventual aplicación de la reforma del sector y por considerarse que el momento no era el oportuno para llevarla a cabo en esos términos. El mercado internacional se encontraba en un alto grado de volatilidad derivado de las circunstancias conocidas del inesperado aumento del consumo en China e India, los problemas circunstanciales de suministro en Nigeria y el mar del Norte, la incertidumbre sobre el futuro de las más grandes empresas petroleras de Rusia, y la inestabilidad derivada de las acciones bélicas en Irak que daban lugar a un mercado muy especulativo en relación a los precios para el futuro y a la garantía de suministro de crudo y productos al mercado internacional.

² Según se transcribe del folleto “Petropar - Un caso de negación de acceso a la información” publicado por Transparencia Paraguay a mediados del 2004.

5

Preparación de una Estrategia Sectorial

El Plan Nacional de Combustibles del Gobierno

5.1 Una muestra de la intención del Ejecutivo de afrontar el problema, se constituye en la preparación del Plan Nacional de Combustibles que el Ministro de Industria y Comercio hizo público en conferencia de prensa llamada con dicho fin. En él se establecen claramente los objetivos de:

- Transparencia
- Eficiencia
- Equidad
- Desarrollo
- Participación

Reconociendo el papel determinante de Petropar en este esquema, se dice que la empresa debe ser:

- Transparente
- Eficiente
- Competitiva
- Rentable
- Desarrollista

5.2 Con estos claros conceptos establecidos, con la creación por Decreto de la Comisión para el Fortalecimiento de Petropar, y con la firme decisión de eliminar el subsidio al gasoil, el Ejecutivo dio la pauta necesaria para el apoyo del Banco Mundial, la cual es canalizada a través de la Comisión y el cumplimiento de sus labores establecidas.

5.3 Es importante señalar que el Plan Nacional de Combustibles claramente incluye la participación ciudadana, la que actuando como dueños de Petropar y que conjuntamente con las instituciones de la sociedad civil “ejecuta” el Plan con el objetivo principal de “Defender los intereses del país”. En este mensaje, se reconocen muchos de los problemas que ya eran

evidentes para establecer, tal como el Plan lo estipula, que “Juntos estamos construyendo el Nuevo Paraguay: Transparente y Eficiente para el desarrollo nacional”.

Diagnóstico de la Situación

5.13 Habiéndose realizado los análisis debidos, comentados en reuniones expresas con este fin, se concluyó que dentro de un diagnóstico de la situación que sirviera de base para la determinación de los objetivos a alcanzarse y la estrategia a seguirse, se deberían considerar que existían los siguientes problemas:

- No se tiene una definición de política energética general ni tampoco sectorial, lo cual ha llevado a un procedimiento empírico e imprevisto de manejo del sector, al irse subsanando las necesidades a lo largo del tiempo y en el momento en que se presentan, sin ninguna guía a seguir ni objetivos establecidos a largo plazo.
- La situación de Petropar ha rebasado sus límites en cuanto a la importancia en el manejo económico-financiero de los recursos del Estado. Claro está que antes de la reforma y con precios subsidiados Petropar juega un papel crucial en el suministro de combustibles al país.
- La mala imagen de Petropar ante la opinión pública debido a los constantes casos de corrupción, falta de transparencia en sus operaciones y lamentable percepción de ser uno de los principales canales del clientelismo estatal y drenaje de recursos nacionales, es evidente, y constantemente constituye tema para la prensa hablada y escrita.
- Los repetidos y negados pedidos de información y transparencia por instituciones de la sociedad civil, aumentados por el hecho de los constantes y recientes cambios de los máximos ejecutivos de la empresa por el gobierno, sumado a las investigaciones públicas y procesos iniciados a estos personajes, no contribuyen sino evidentemente enturbian aún más el panorama. Este fue el caso de la representación de Transparencia Internacional, institución que decidió en vista de la falta de respuesta de Petropar retirar a su representante de la Comisión de Fortalecimiento de esta Empresa.
- La falta generalizada de información confiable, tanto a nivel gubernamental como internamente en Petropar, hace difícil un estudio cabal de las realidades del sector. Petropar por ejemplo no ha tenido una auditoría contable independiente en muchos años y cuando se solicitan datos a sus dependencias, éstos son escasos, no consistentes y ni siquiera aprobados internamente.
- Existe una falta total de procedimientos modernos de fiscalización, no solamente como ya se ha dicho, por falta de recursos sino porque éstos no están establecidos en normas ni institucionalmente existe la infraestructura para ponerlas en ejecución.
- Del punto anterior se deriva que existan problemas de controles de cantidad y calidad de productos y servicio, adulteraciones, contrabando, falta de seguridad en las instalaciones y seriedad en el manejo en general de las distintas actividades de la cadena de suministro. En este mismo punto conviene señalar que la política de

precios no tiene en cuenta los impactos ambientales generados por la baja calidad de los productos; estas externalidades no son aun consideradas dentro de las definiciones de la política sectorial.

- El sistema de subsidios ciegos en uso da lugar a distorsiones del mercado que ha llevado a la dependencia extrema del parque automotor del suministro de gasoil, agravado este hecho por la competencia en la que se encuentra el Mercado Paraguayo con las demandas de los mercados vecinos, ya que todos (Bolivia, Brasil, Argentina y Uruguay) también importan gasoil para cubrir sus déficit del mercado. La región tiene sobreproducción de gasolinas pero su consumo no es incentivado en el Paraguay por el manejo de los ISC ya mencionado.
- Existe un comprensible trauma en el sistema cada vez que los precios son modificados por Decreto del Ejecutivo. Es decir, la población no entendiendo lo que está sucediendo ya que el Ejecutivo modifica los precios por razones que no son debidamente explicadas. No existe cultura informativa sobre el tema y menos sobre el hecho de que el gobierno, al ser el país importador de todos sus productos, no tiene ningún control sobre los precios internacionales, ni sobre los fletes y demás componentes de la estructura de costos.
- Al determinar el gobierno los precios de venta y al estar la distribución en manos de privados, los decretos de ajustes de precios también establecen bonificaciones a ser pagadas al distribuidor y a las estaciones de servicio. Si bien éstas han estado incrementándose tanto en valor absoluto como porcentual, estas bonificaciones que son los márgenes con los cuales los operadores cubren sus costos y utilidades, constituyen constante tema de fricción entre los privados y el gobierno. Al no existir mayor estudio o conocimiento de lo que verdaderamente significan estas bonificaciones en relación a los costos operativos, estas siempre son consideradas insuficientes y arbitrarias por los privados.
- La informalidad existente en el mercado, exacerbada por la falta de fiscalización, crea también otro tema de conflicto con las estaciones de servicio formales, que siendo ya muchas de por sí para el tamaño del mercado, compiten no solo entre ellas sino con un incontable número de informales, los que abiertamente y sin control, venden sus productos, en muchos casos al lado de los mismos formales y obviamente a niveles de precios menores.
- Es claro suponer que ante estos problemas el consumidor está totalmente desamparado ante los organismos pertinentes. La falta de responsabilidad establecida de los diferentes actores conlleva que el consumidor esté desprotegido ante cualquier eventual reclamo tanto en cantidad y calidad de los productos como en los temas relativos a la seguridad en general y la calidad del servicio que recibe.
- Si bien el gobierno establece precios del diesel y naftas a la salida de la plantas terminales de Petropar, los consumidores en las zonas rurales alejadas de las vías de transporte terrestre importantes, consumidores que en muchos casos están en los sectores del agro y que son los mas pobres del país no son los que

mayoritariamente se benefician de estos subsidios. Los precios que estos consumidores pagan son generalmente más altos.

- Con el marco vigente es casi imposible atraer nuevas inversiones y crear empleo basándose en el mercado interno de combustibles y la falta de inversiones frescas así lo comprueban. Por ejemplo, la excepción que constituye la nueva planta de almacenamiento de Petrosan, con los últimos adelantos tecnológicos así como procedimientos de manejo de medio ambiente modernos y eficientes, parecería haber sido construida a un riesgo muy alto pensando más en su posición geográfica en la región y como punto de trasbordo o almacenamiento para los mercados de Bolivia y Brasil.
- Es evidente que estos problemas trasvasan sectores específicos y sus implicancias son de tipo político, social, económico, comercial y empresarial. A esta gama habría que sumar el contrabando de importación, por ejemplo de GLP de Argentina o de solventes (líquidos de gas natural) de Bolivia, y el de exportación de gasoil hacia los países vecinos cuando el precio doméstico de éste se encuentra a niveles menores que al de los de venta en los otros mercados debido al subsidio mencionado. El tema se complica obviamente al agregar dimensiones penales y policiales y las implicancias internacionales del caso.

Determinación de Objetivos y Políticas a seguir

5.14 Del diagnóstico y el amplio análisis realizado en varios talleres se concluye que:

- (a) Es necesario establecer una política energética y sectorial.
- (b) El sector combustible requiere de una reforma sustancial.
- (c) El problema de Petropar es insostenible.
- (d) Las implicancias de la política de precios van más allá de sus efectos en el sector.

5.15 Por lo que se determinan los siguientes objetivos generales:

- (a) Sincerar los precios de acuerdo al Mercado internacional.
- (b) Eliminar subsidios y lograr un Mercado competitivo.
- (c) Sanear deuda de Petropar y transformarla en empresa viable.
- (d) Crear un marco institucional ágil y moderno.

5.16 Se debería establecer entonces:

Política Energética

5.17 Los requerimientos de energía y el desarrollo sostenible del país estarán basados en el máximo, oportuno y eficiente aprovechamiento de los recursos energéticos de disponibilidad local, teniendo en consideración la protección de sus recursos naturales y del medio ambiente.

5.18 Ante la mediterraneidad del país y considerando los aspectos económicos y de oportunidad de suministro de los recursos necesarios que no se obtengan en el territorio nacional,

éstos podrán ser importados libremente, de acuerdo a la leyes vigentes, indistintamente de su origen, pero priorizando los que se encuentren disponibles permanentemente en la región circundante.

Política del Sector Combustible

5.19 El Estado facilita y protege el libre acceso y el funcionamiento de la comercialización de combustibles dentro de un esquema de libre competencia, estableciendo las normas y regulaciones necesarias para garantizar dicho esquema así como la calidad de los productos y del servicio, la seguridad en las instalaciones y manipuleo de los productos, la defensa de los derechos del consumidor y la protección del medio ambiente.

5.20 El mayor beneficiario de las políticas y procedimientos del sector debe ser el consumidor final el cual estará debidamente protegido como tal a través de un suministro de sus requerimientos de una manera segura, eficiente, oportuna y al menor precio posible que permita el Mercado, el cual se determinará como consecuencia del libre juego de la oferta y la demanda.

5.21 El Estado garantiza la estabilidad y claridad de las reglas del juego a través del tiempo para la atracción de los capitales privados necesarios para el desenvolvimiento eficiente del Mercado, sirviendo ellos de motor del desarrollo del país y herramienta de progreso integral. Con este fin, el Estado se reserva las funciones normativa, regulatoria, fiscalizadora y concedente.

5.22 A través de su legislación, el Estado incentiva la actividad privada como generadora de riqueza y de puestos de trabajo bien remunerados para el funcionamiento de una industria petrolera moderna y rentable que apoye a los otros sectores de la economía y use eficientemente los recursos naturales, humanos, económicos y materiales que tiene a su alcance para dicho fin.

5.23 El Estado dirige sus recursos en dirección de los sectores propios de su responsabilidad en un mundo globalizado y competitivo tales como salud, educación, transportes, seguridad, comunicaciones y elimina las políticas de subsidios a los combustibles sincerando los precios en el Mercado y tomando las medidas necesarias para convertir a Petropar en una empresa competitiva y viable a través del tiempo.

Consensos y Talleres Organizados

5.24 Hoy en día, ante el dinamismo de los mercados, los marcos legales vigentes y las relaciones con los estamentos políticos y administrativos del Estado, así como con las instituciones de la sociedad civil y la amplitud de la gama de participantes en una actividad comercial del tipo de flujo de capitales y recursos como es la del sector combustibles, es aconsejable, y diríamos indispensable, que para que las políticas a implementarse tengan una gran posibilidad de aceptación y facilidad de implementación, éstas deban ser discutidas y expuestas en un ambiente participativo que permita que la autoridad emita las normas y emprenda las reformas necesarias en una convergencia de defensa de intereses mutuos y evidente consecución de objetivos entendidos y apoyados por todos.

5.25 Con esta consideración de por medio, se organizaron dos talleres a lo largo del proceso. En ellos participaron representantes de las autoridades relacionadas al sector (Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Hacienda, INPN), otras entidades del gobierno (Ministerio de Obras Públicas, Banco Central, Parlamento), los actores del Mercado (distribuidores privados nacionales y extranjeros, estaciones de servicio, transportistas fluviales y terrestres, Petropar), y de la sociedad civil (Transparencia Internacional, consultores independientes, profesores universitarios, periodistas).

5.26 En el primer taller en abril del 2004 se escucharon presentaciones de los diferentes participantes, los cuales expusieron su mejor entender de la situación y sus propuestas para la soluciones de los problemas desde sus propios puntos de vista, habiéndose partido evidentemente de la conclusión de que verdaderamente existía un problema, que todos pensaban que era insostenible, que debía solucionarse, y que su solución era apremiante.

5.27 Las discusiones en este Taller contaron con la contribución de expertos de otros países del MERCOSUR (Brasil, Argentina y Chile). Las conclusiones permitieron redactar los Lineamientos de la Estrategia dentro del Plan Nacional de Combustibles (ver Anexo # 1) aprobado por el Equipo Económico del gobierno siguiendo los pasos que serán detallados más adelante. Con ellos se iniciaba el proceso de que llevó a la redacción de un proyecto de ley del sector que incluyera un organismo regulador y fiscalizador. Este borrador fue también discutido en un segundo taller en noviembre del 2004 al cual asistieron los mismos representantes integrantes del primer taller. Todos tuvieron la oportunidad de exponer sus puntos de vista sobre el mismo, así como plantear sus posiciones que constituirían las alternativas o cambios al texto presentado por el asesor legal contratado con este objetivo.

Determinación de la Estrategia

5.28 Como resultado del primer taller, se llegó a una serie de consensos que permitieron que se confeccionaran los lineamientos de la política sectorial que se incluyen como Anexo 1 y que básicamente comprenden los siguientes puntos principales.

- (a) Los subsidios deben eliminarse. Son herramientas de política social pero no de política energética.
- (b) Se debe transferir la responsabilidad de la fijación de precios a los actores económicos en base a la oferta y la demanda.
- (c) El Estado se circunscribe a los roles normativo, regulador, fiscalizador y concedente.
- (d) La comercialización del gasoil debe desmonopolizarse y el mercado debe estar basado en la libre competencia.
- (e) Se debe reducir gradualmente la dieselización del parque automotor.
- (f) El consumidor tiene derecho a un suministro de combustible seguro, eficiente, oportuno y al menor precio posible.
- (g) Se deben establecer reglas de juego claras que incentiven la inversión privada, nacional o extranjera, en igualdad de condiciones.

- (h) Se debe crear un organismo regulador-fiscalizador con independencia política, autonomía financiera y poder de sanción, que trate por igual a entidades públicas y privadas.
- (i) La decisión política para la adopción de la estrategia debe ser a corto plazo y tener máximo apoyo una vez tomada.
- (j) Se debe mantener la recaudación fiscal originada por el sector en la actualidad.
- (k) Se eliminarán las bonificaciones o márgenes establecidos por decreto.
- (l) Se constituirá un grupo de trabajo multisectorial que sirva de medio participativo para los diferentes actores y base para el futuro organismo regulador.
- (m) Se deberá establecer la responsabilidad compartida de la seguridad del suministro mediante inventarios operativos y de seguridad a ser mantenidos por los actores del mercado.
- (n) Petropar está en situación insostenible y debe sanearse y reestructurarse de acuerdo a una nueva estrategia para operar en un mercado competitivo.
- (o) Petropar debe ser transparente en sus operaciones y tener un plan de negocios creíble y realista por unidades de negocios que la hagan rentable y sostenible a largo plazo.
- (p) Petropar deberá operar sin aval, preferencia alguna, ni recurriendo a la utilización de recursos del Estado.

5.29 Es de anotar que estos principios fueron consensuados por representantes de todas las instituciones asistentes, tanto públicas como privadas, los cuales expresaron igualmente su preocupación sobre el cuidado necesario en el proceso de transición al nuevo marco legal a crearse, teniendo siempre en cuenta que el beneficiario del mismo deberá ser el consumidor final, el cual no deberá sufrir un impacto negativo durante el cambio, respetando además los derechos establecidos de los actores del mercado.

6

Implementación de la Estrategia

Asesoramiento Técnico y Legal

6.1 Se realizó un estudio previo que sirvió como base para diagnosticar el problema e igualmente, para diagnosticar sus alcances, presentar alternativas de solución, delinear la estrategia y asesorar a la Comisión en la implementación de la misma, a través de documentos dirigidos a la Comisión se fue prestando el apoyo requerido. Al estudio se sumaron talleres de discusión con las diferentes partes involucradas. En este proceso se establecieron y se aprobaron los Lineamientos de la Estrategia que se adjuntan como Anexo 1.

6.2 La decisión principal del proceso de reforma recae en la necesidad de establecer un nuevo marco legal en el sector para asegurar un mercado de libre acceso y competencia, donde los precios se fijan como consecuencia de la oferta y la demanda de bienes y servicios, y donde el consumidor es protegido como beneficiario principal con derecho a tener un suministro de combustibles que sea seguro, oportuno, eficiente, y al menor precio posible. Es por ello que se hizo un diagnóstico de la situación legal y propuso un borrador de una Ley y su reglamento que reflejan los lineamientos de la estrategia que fueron discutidos en el primer taller y aprobados por el Equipo Económico en su oportunidad.

6.3 El borrador de la Ley propuesto por el Asesor Legal fue discutido en otro taller. Después de tomar en cuenta las propuestas de modificaciones y alternativas presentadas por los diferentes actores del sector, el Equipo Técnico nombrado por el Equipo Económico Nacional con el fin de preparar la propuesta final de proyecto de ley para su envío al parlamento, finalizó la versión del proyecto de Ley que será presentada durante el mes de abril 2005 que se adjunta como Anexo 2.

6.4 Igualmente, al escribirse este informe en marzo 2005 el Equipo Técnico se encuentra preparando la versión final del reglamento de la ley, asumiendo que la aprobación de ésta sea en los términos en los que será presentada al Parlamento, para que el reglamento esté listo a la brevedad posible.

Eliminación de Subsidios y Fijación de Precios

6.5 Si bien es cierto los resultados de la auditoría de Petropar señalarán sin lugar a duda otros posibles problemas adicionales que hayan podido contribuir a la precaria situación de la empresa, es evidente que el problema mayor es consecuencia de la absorción de los subsidios

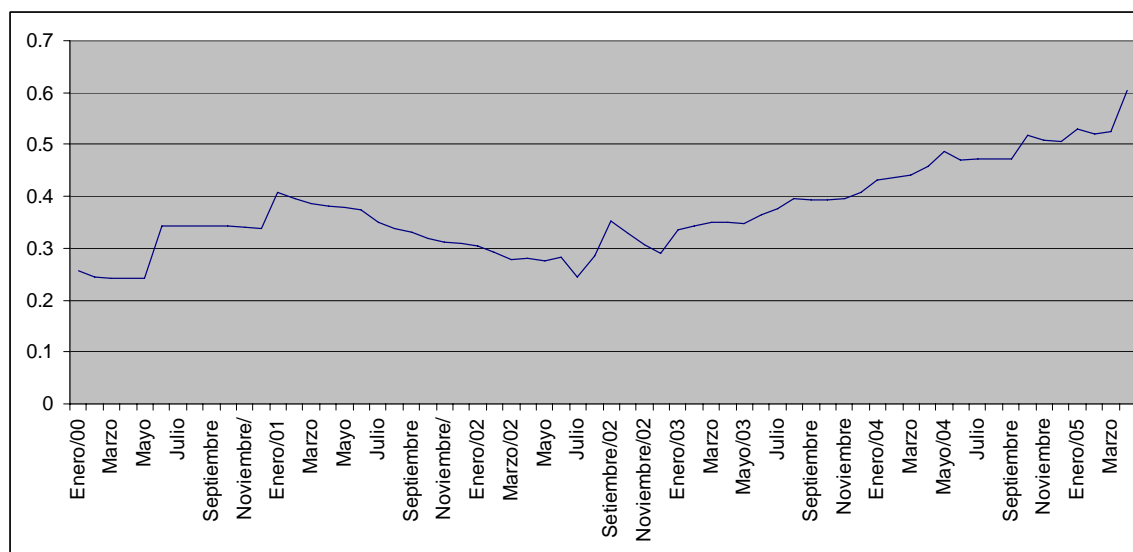
impuestos por la política del Ejecutivo en relación a los precios de venta del gasoil al consumidor.

6.6 Los subsidios no son malos per se, pero cuando se aplican como en este caso al gasoil, indiscriminadamente, pueden no estar favoreciendo al sector para el cual fueran direccionados, es decir al más necesitado. Los subsidios son herramienta de política social pero no energética, mas aún, cuando el gobierno, al absorber su costo, no tiene control alguno sobre los componentes que lo originan, ya que como es sabido el Paraguay es importador de sus combustibles, a precios que están variando constantemente en función del mercado internacional que nadie controla. Más aun aquellos consumidores considerados los más pobres residen en áreas rurales a donde en general no llegan los combustibles a precios subsidiados.

6.7 Los subsidios han tenido como consecuencia la dieselización del parque automotor en una región donde todos los países vecinos son también importadores de gasoil. A la larga, el pueblo Paraguayo subvenciona con su gasoil subsidiado que sale de contrabando a los mercados donde se vende a un precio mayor, es decir al real del mercado internacional, a los consumidores de los países vecinos. Las tergiversaciones del mercado que se originan entonces son ya conocidas. Es por ello, que estos subsidios deben ser eliminados con una política de precios que permita por lo menos que Petropar (léase el Estado) no pierda dinero constantemente. Ya se han tomado pasos en este sentido como parte de la implementación de la estrategia.

6.8 No es lógico que el ejecutivo tenga la responsabilidad de fijar precios que como se ha dicho no controla, ni en su composición, ni en sus variaciones. El costo político cada vez que estos precios son modificados es enorme, sobre todo últimamente cuando los precios no han estado estables y han seguido una clara tendencia al alza. Por esta razón y por Decreto, el Ejecutivo ha autorizado a Petropar a variar los precios del gasoil cuando las necesidades así lo requieran en base a los precios internacionales y a la tasa de cambio de la moneda nacional en relación al dólar americano.

Gráfico 6.1: Precio del Diesel al Público (Enero 2000–Abril 2005) (USD/litro)



6.9 Esta es una oportunidad para desarrollar una estrategia comercial interina que permita a Petropar recuperar algo de su patrimonio a través de medidas de tipo comercial que le permitan utilidades en sus operaciones y que contribuyan a un ambiente saludable que permita la participación activa del sector privado en la comercialización del gasoil.

6.10 Es de anotar también que, ahora, al sucederse la fijación de precios por parte de Petropar³, se está corriendo un peligro desde el punto de vista práctico al no habersele dado legalmente todavía las plenas facultades necesarias para que la empresa fije sus precios libremente. El mismo procedimiento que se ha seguido durante el mes de enero es bastante confuso. Petropar ha fijado su precio de venta mediante una “Resolución de la Presidencia” que nadie sabe exactamente que significa. La presidencia de una empresa toma decisiones y puede comunicarlas internamente mediante, digamos, un memorando, y externamente mediante carta, comunicado de prensa, etc.

6.11 La “resolución” de cambio de precios de la presidencia de una empresa, aunque ésta sea estatal, no es un instrumento legal ya que no es un tipo de norma aceptada en la estructura legal del país. Si por alguna razón como podría ser el caso de presiones políticas, los precios fueran más bajos que el precio real del mercado, los privados podrían hacer realidad las acusaciones de dumping con las que han amenazado verbalmente en el pasado pero que nunca se concretaron en una acción judicial por cuanto era claro que el ejecutivo era quien fijaba los precios por Decreto, un instrumento legal aceptado.

6.12 Al hacerlo ahora Petropar, el peligro sí es latente porque en igualdad de condiciones y desde el punto de vista empresarial, el nuevo precio es fijado por una empresa más. Como se supone que el mercado debe permitir que los privados importen y vendan directamente el gasoil, lo cual no hacen todavía, por los temores a una posible inconsistencia en la política de precios que en términos prácticos recién acaba de ser establecida, Petropar bien podría ahora ser acusada de competencia desleal y venta tipo “dumping”.

Desmonopolización y Desdieselización del Mercado

6.13 Del numeral anterior es evidente que el monopolio de facto de Petropar en relación a la distribución mayorista del gasoil dejaría de serlo y se darían las condiciones para que los privados intervengan en el mercado compitiendo con importaciones directas que podrían ser almacenadas en diferentes instalaciones, lo cual también dará lugar al inicio de una competencia real en el transporte y en el almacenaje. El efecto multiplicador no se haría esperar ya que en competencia las empresas se verán incentivadas a invertir para mejorar las instalaciones y el servicio al público.

6.14 Paralelamente el Ejecutivo deberá tomar medidas para disminuir la dieselización actual en la que se encuentra el mercado. No existe estructura en donde el gasoil tenga una participación del 80% del consumo del parque automotor. El manejo del impuesto selectivo al consumo ha sido el punto clave para llegar a esta situación. Como se ha dicho los países vecinos todos son también deficitarios de gasoil y en general en el mundo existe un déficit constante del

³ El último aumento de precios del diesel ha tenido lugar el 15 de Abril, 2005. El anuncio lo hicieron el Presidente de Petropar junto con todos los miembros del Equipo Económico. El precio al público del diesel pasó de 3300 a 3800 Guaraníes por litro; al mismo tiempo se aumento la tasa impositiva de este producto de 13.4 a 18% mientras que la tasa impositiva de las naftas disminuyo de 34 al 24%, disminuyendo en consecuencia su precio.

producto. Desde el punto de vista volumétrico, su valor en el mercado está por encima del de las gasolinas durante el invierno en el hemisferio norte y tampoco se aleja mayormente del precio de las gasolinas durante el resto del año. Una solución lógica sería comenzar a incentivar el consumo relativo de gasolina de la que la región tiene excedentes.

6.15 Las autoridades del Ministerio de Hacienda conocen la recomendación de que el ISC sea un valor fijo y no porcentual sobre el precio de venta como es en la actualidad. Desde el punto de vista fiscal, últimamente el hecho de las continuas subidas de precio de los productos petroleros en el mercado internacional, ha significado un aumento de la recaudación, pero no es muy técnico el hecho de no saber verdaderamente desde el punto de vista presupuestario cuales serán los ingresos por este rubro. Con la volatilidad de los precios es imposible presupuestar seriamente el monto a ser recaudado por estos impuestos, siendo además injusto para el consumidor, quien no solo absorbe los aumentos del costo del producto sino el aumento del valor del ISC por la aplicación porcentual ya mencionada.

6.16 Una aplicación progresiva de ajuste hacia un aumento de ISC al gasoil y de disminución del ISC a las gasolinas deberá mantener la recaudación fiscal en este rubro y permitirá una utilización del parque automotor más acorde con las disponibilidades de productos en el mercado. Sería también ésta una oportunidad para revisar la aplicación de impuestos a la utilización de GLP en automóviles dentro de una política integral de consumo de combustibles, para lo cual es necesario llevar a cabo los estudios correspondientes.

El Grupo de Trabajo de Fiscalización

6.17 Como paso intermedio en el proceso y dentro de las facultades que tiene el Ministerio de Industria y Comercio, se constituyó un grupo de trabajo multisectorial que trabajara en la implementación de algunos de los detalles de la reforma, que se consideraba eran necesarios aún si ésta no fuera aprobada por ley del Congreso de la República y que sirviera también para que permanentemente el sector privado tuviera una vía institucionalizada de participación activa. El grupo fue creado por Resolución del Ministro y como Coordinador del mismo se nombró al Coordinador de la Comisión para el Fortalecimiento de Petropar.

6.18 En consultas con los representantes de los diferentes actores del sector se llegó a la conclusión de que el grupo de trabajo debía tener las siguientes funciones principales:

- Efectuar una revisión en todas las dependencias del sector Industria y Comercio, las funciones que se les da a cada una en relación a la comercialización de combustibles.
- Hacer un inventario de las acciones de fiscalización que han llevado a cabo en todos los sectores, durante el año 2003 y las programadas para el año 2004. Que porcentaje de las mencionadas acciones fueron cumplidas.
- Hacer un inventario del personal que está dedicado a las tareas de fiscalización y si las acciones se efectúan con funcionarios a tiempo parcial, es decir, si también se dedican a otras funciones que no sean precisamente la del sector combustibles. Que tiempo le dedican a estas funciones.

- Obtener un informe sobre la utilización de recursos para la ejecución de las funciones programadas en el sector fiscalización durante el año 2003 y el proyectado y utilizado para el año 2004.
- Confeccionar un inventario de necesidades en cuanto a la incorporación de equipos técnicos, vehículos, medios de comunicaciones, etc. de acuerdo a la elaboración de un programa a ser implementado en el futuro.
- Diseñar un procedimiento que, basado en las Resoluciones del Ministro, permita que el Coordinador conjuntamente con el Grupo de Trabajo nominado, tenga autoridad efectiva y pueda ser responsable de su encargo.
- Atendiendo a la falta de recursos, que es un problema que se viene tratando en innumerables ocasiones, llevar adelante un acuerdo con los privados para proveer de fondos y poder llevar a cabo las acciones de fiscalización así como la actualización de los registros de bocas de expendios de combustibles.
- Sabiendo que existen sanciones aplicadas a infractores que están en poder de diferentes dependencias, es importante un estudio y propuestas de normas que actualicen las sanciones a los que actúan fuera del registro de expendidores de combustibles y a los formales que se les encuentre quebrando otras reglas.
- Estudiar las implicancias del tipo legal, sobre todo la relación con la Fiscalía, como con cada una de las posibles autoridades involucradas, el cómo se va a realizar el trabajo de la coordinación con el Grupo de Trabajo.
- Confeccionar un presupuesto para dar inicio al trabajo de registro de los expendidores de combustibles así como los controles de cantidad y calidad para comenzar, basado en los recursos disponibles y los que vendrían del sector privado.
- Preparar un concurso en base a los fondos que se dispondrán para el nombramiento de fiscalizadores que ayudarían al personal disponible en las distintas dependencias. El funcionario además de administrar el sistema y realizar inspecciones “sorpresa” actúa en caso de accidentes donde se debe apersonar, en ese sentido se podría proponer que la fiscalización sea tercerizada.
- Preparar un programa de fiscalización que pueda llegar a concluir cual es el estado del sector y decidir después que medidas deben tomarse. Es decir tener como objetivo hacer un número determinado de fiscalizaciones en el próximo año.
- Comenzar una campaña de información al público de que esto se está haciendo y que puede hacer denuncias cuando cree que se le vende producto de baja calidad o en menor cantidad.

6.19 Es importante hacer notar que la amplitud de estas labores da pie a que este grupo sea base de un concepto regulador multifuncional mientras se establece el nuevo marco legal. De la misma manera, se deja establecido que el grupo ha servido también como ducto de participación privada en otros temas de interés, como por ejemplo cuando se formó la Comisión que debía evaluar los resultados de la licitación para determinar al ejecutor independiente que

realice la auditoría contable y de gestión de Petropar. Este Grupo de Trabajo, por elección interna, nombró un representante, el cual fue escogido entre los representantes del sector privado.

El nuevo Organismo Regulador-Fiscalizador

6.20 En la mayoría de actividades económicas se dan condiciones naturales de competencia. Sin embargo, son más bien decisiones de tipo político las que, en muchos casos, imponen limitaciones para que ésta se desarrolle normalmente. Es entonces necesario que, si la decisión es que el mercado sea libre y que esas condiciones naturales de competencia sean aprovechadas para la obtención de utilidades por las empresas dedicadas al rubro, brindando un servicio adecuado al consumidor, el Estado en algún momento intervenga para asegurar justamente este ambiente a través de medidas hoy aceptadas en el mundo como regulatorias. Cuando la competencia es imposible o difícil, cuando existen externalidades que la limiten y que sea evidente que el consumidor deba ser protegido, es entonces el Estado, a través de medidas adecuadas, el que garantiza el normal desarrollo del sector para beneficio del consumidor.

6.21 El proceso de regulación en el mundo está todavía encontrando su verdadero nivel de eficiencia, sobre todo en muchos mercados en donde ha habido transformaciones de tipo estructural como por ejemplo privatizaciones. Se ha forzado a las autoridades y a los elementos de la sociedad civil a analizar y determinar qué grado de competencia se quiere en mercados determinados y qué reglas son necesarias para permitir a las empresas operar eficientemente, incentivando las inversiones, protegiendo a los consumidores de posible monopolios (no se trata de cambiar un monopolio estatal por un monopolio privado) y asegurando precios razonables en los bienes y servicios comercializados.

6.22 Es indispensable que los sistemas de regulación contemplen medidas que aseguren:

- (a) Condiciones de entrada y salida del mercado.
- (b) Calidad de los productos y los servicios ofrecidos.
- (c) Reglas de protección de seguridad en las operaciones.
- (d) Sanciones en caso de infracción de las normas.
- (e) Protección al medio ambiente que es patrimonio general.

6.23 Todas estas acciones tienen como fin:

- (a) equilibrar los intereses del consumidor, las empresas y el Estado
- (b) establecer políticas de la manera más simple y transparente
- (c) disponer de bienes y servicios al menor costo posible
- (d) contar con reglas estables y predecibles que permitan inversiones sostenibles a través del tiempo
- (e) establecer sistemas preferentemente a través de incentivos y no sanciones
- (f) promover la eficiencia técnica y económica que conduzcan al constante mejoramiento del servicio y el aumento de la rentabilidad.

6.24 Si bien todo este marco regulatorio puede ser interpretado como una restricción de la libertad de las empresas, sin embargo, ellas se obligan y se comprometen a cumplir las reglas establecidas a cambio de las seguridades que les debe brindar el Estado, el respeto de la estabilidad de dichas reglas y la limitación y sanción de la competencia ilegal y desleal en la actividad. Los conceptos de regulación no solamente son de aplicación a las empresas privadas sino a los mismos organismos estatales y otras dependencias gubernamentales, así como a la población en general, la que además de obtener derechos también tiene obligaciones que cumplir en el respeto de la normatividad aplicable.

6.25 En el caso del Paraguay se considera de que este sistema bien puede ser de aplicación, y consecuentemente es necesario el establecimiento de un organismo regulador-fiscalizador que sea autónomo políticamente, independiente financieramente, con personal de alto nivel técnico y con poder de sanción.

6.26 Existiendo una empresa pública con un peso específico muy alto en la actividad y para evitar conflicto de intereses en la estructura ya establecida del Estado, es que, las funciones implícitas de regulación en la actividad estatal actual debe ser sacada del Ministerio de Industria y Comercio y de las otras autoridades que, como se ha dicho anteriormente, tienen ingerencia diversa en el control y fiscalización de la comercialización de combustibles. Cuando, obviamente, este planteamiento sea impracticable, medidas de coordinación y estrecha colaboración serán requeridas de los organismos autónomos que estén involucrados.

6.27 Es también obvio de que el Poder Judicial es siempre la última instancia cuando las vías administrativas han sido agotadas, pero el nuevo organismo regulador se convertiría en la última instancia administrativa. El Ejecutivo define las políticas y emite los reglamentos respectivos, y el organismo se encarga de hacerlos cumplir, obligando a todos los sectores, incluyendo al mismo Estado, preocupándose de la continuidad del servicio a través de una justa rentabilidad de las inversiones y la protección al consumidor y el medio ambiente.

Futuro de Petropar

6.28 Como consecuencia de los diferentes cambios de opiniones, del análisis de las actividades de Petropar y de sus Fortalezas y Debilidades, se ha considerado una serie de alternativas generales para el futuro de las operaciones de la empresa, las cuales asumen, en todos los casos, que Petropar es una:

- (a) Sociedad Anónima, es decir una entidad sujeta a las leyes del derecho privado, con un directorio independiente nombrado por el Ejecutivo, sin funcionarios públicos, y responsable ante el Equipo Económico. (Implica obviamente desligarse de todas las ataduras presentes).
- (b) Empresa con verdadera estructura gerencial, con procedimientos modernos de toma de decisiones, control interno y planeamiento estratégico, que se desenvuelve en un mercado libre, competitivo y en crecimiento.
- (c) Empresa que produce dinero y que está organizada en unidades de negocios eficientes y viables económica y financieramente en forma independiente, sin recursos, tratamiento especial ni aval alguno del Estado.

- (d) Empresa que se dedica netamente a los negocios de la actividad petrolera tradicional, es decir sin la planta de alcohol ni la actividad de producción de bio-diesel.

6.29 Por supuesto que todavía existen decisiones de lineamientos de política económica que deben de tomarse pero estas alternativas pueden reducirse a:

ALTERNATIVA “**A**” - Empresa de servicios dedicada a la recepción, almacenamiento y despacho de productos derivados del petróleo con los activos presentes y los necesarios en el futuro, para servir el mercado mayorista al cual da libre acceso sin discriminación alguna de precios ni servicios.

ALTERNATIVA “**B**” - Empresa líder en la importación, manejo y comercialización a granel (incluyendo transporte pero no estaciones de servicios) de gasoil en todo el país..... más las actividades según ALT. “A” anterior.

ALTERNATIVA “**C**” - Empresa que agresivamente incurre en el mercado de GLP, importando, almacenando y distribuyéndolo en todo el país, así como instalando nuevas plantas de almacenamiento y de llenado de garrafas; más las actividades según ALT. “B” anterior.

7

Nuevo Marco Legal

Generalidades

7.1 La diversidad de la normatividad actual y los vacíos que ésta deja en la aplicación diaria de las normas y regulaciones, nos lleva a concluir que es necesario darle al sector un nuevo marco legal. Este nuevo marco involucra no solo la dación de una ley de combustibles, que no existe en la actualidad, sino que además requiere de la dación de tres leyes adicionales de manera paralela, con sus respectivos reglamentos, para que la reforma del sector tenga las altas probabilidades de éxito deseadas. Si se puede decir el paquete completo consiste en:

A. Ley de Competencia

7.2 Actualmente se encuentra en el Parlamento detenida en comisiones habiendo sido el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo en Diciembre del 2003. Esta es una ley de aplicación general de necesidad para darle base legal a los temas relacionados a su esencia y que sean de aplicación al sector combustibles.

B. Ley de Reforma del INTN

7.3 Actualmente se está elaborando un proyecto de ley que actualice la ley 862 de 1963 que creó el Instituto. Esta Ley es necesaria para establecer reglas claras y modernas así como procedimientos adecuados y transparentes para el ejercicio de sus funciones, que permitan una regulación y fiscalización moderna del sector combustibles en particular y para sus obligaciones para con el desarrollo general del país en general.

C. Ley de Reforma de Petropar

7.4 Por indicación del Ministerio de Industria y Comercio, la alta dirección está redactando un proyecto de ley que modifique su ley de creación y adecue a la empresa a las realidades del nuevo mercado a crearse con la reforma del sector. Esta es necesaria para permitirle y obligarle a competir pero sin ataduras ni avales, ni preferencia, ni recursos del Estado.

D. Ley de Combustibles

7.5 Proyecto en vías de ser presentado al Parlamento en marzo del 2005 y que inicia la reforma desde el punto de vista legal. Es uno de los productos del asesoramiento del Banco

Mundial a la Comisión para el Fortalecimiento de Petropar encargada por Decreto de presentar propuestas de políticas a largo plazo.

7.6 De las cuatro leyes mencionadas, el esfuerzo en la reestructuración del sector se ha concentrado en las dos últimas. En innumerables oportunidades se ha solicitado a Petropar, a través de la Comisión, el borrador de lo que hasta la fecha se ha trabajado en estructurar una nueva ley para la Empresa. Al haber sido imposible conseguirlo, se decidió sugerir que la nueva ley de combustibles tuviera cláusulas transitorias que dieran la pauta para la nueva ley de Petropar. Esta conclusión también fue provocada por la lamentable opinión que existe en el sector privado en relación a que si no se toman medidas claras en relación a Petropar en una forma paralela, el proceso simplemente no tiene credibilidad. Varios representantes del sector privado eran inclusive de opinión que los cambios de Petropar deberían llevarse a cabo antes de la reestructuración del sector para evidenciar las verdaderas intenciones del gobierno sobre las necesidades de reforma.

7.7 De acuerdo a lo dicho en el párrafo anterior es que se propuso y se incluyó en el proyecto de la ley de combustibles dos cláusulas transitorias que marquen la pauta para la redacción de la nueva ley de Petropar. En ese proyecto, que se adjunta a este reporte, se da un plazo al Ejecutivo para que presente el proyecto de ley de reforma de Petropar al Parlamento.

Creación del Marco Institucional

7.8 En el contexto moderno de la liberalización económica, la creación de un marco regulatorio efectivo que sea transparente y estable a través del tiempo, ha sido el objetivo de las reformas llevadas a cabo en los sectores de hidrocarburos sobre todo en países en vías de desarrollo, donde era necesario el establecimiento de límites dentro de los cuales se debe contener la intervención del Estado. Este marco regulatorio da claras pautas a los derechos de las empresas, ya sean públicas o privadas, las cuales fijan sus parámetros económicos y gerenciales de acuerdo a la realidad, potencial y sus propias expectativas del Mercado.

7.9 El Estado mantiene la responsabilidad de fijar las políticas generales del sector a través de su función normativa así como la de fiscalizar el cumplimiento de la normatividad a través de su función reguladora.

7.10 En el caso Paraguayo, el diagnóstico legal conducido llegó a la conclusión de que el marco actual es anticuado, incompleto y confuso debido a la cantidad de instrumentos legales vigentes en los cuales se encuentran casos de inconsistencia y falta de efectividad en su aplicación. Muchas reglas han sido promulgadas en diferentes niveles de la estructura del Estado durante un período que abarca más de 40 años. Este bagaje de normas se han ido dando conforme se necesitaban y de acuerdo al acontecer político y económico del momento, no cubren todas las instalaciones y operaciones de la cadena de suministro de una manera consistente, ni tampoco aplican los mismos métodos de control y fiscalización a cada eslabón de la misma.

7.11 La determinación del nuevo marco sectorial deberá ser llevada a cabo mediante la elaboración de:

- (a) Una ley que contenga los conceptos, la estructura institucional y las reglas de carácter general para el funcionamiento del sector, que dará las seguridades y obligaciones legislativas tanto a los consumidores como a los operadores e inversionistas.

- (b) Un reglamento general de la ley que establezca los detalles del nuevo marco legal así como de la implementación, administración y fiscalización de lo dispuesto. El Ejecutivo tendrá la flexibilidad necesaria para realizar los ajustes de acuerdo al desarrollo técnico, económico y estructural del sector.
- (c) Una serie de reglamentos especiales que nacen de la aplicación de la ley y el reglamento general como por ejemplo los aspectos relativos a autorizaciones y licencias, inventarios mínimos operativos y de seguridad, acreditación de inspectores privados y procedimientos para la tercerización de las funciones de fiscalización, monitoreo de precios y cálculo de paridades de importación, aplicaciones de medidas de protección ambiental, reglamentos internos del organismo regulador, etc.
- (d) La revisión de normas que pudieran ser afectadas por la dación de la nueva ley como por ejemplo las relativas al transporte de sustancias peligrosas, planificación urbana, y otras que podrían ser incompatibles con los principios de la nueva legislación sectorial. Es muy posible inclusive que derivado de este análisis la versión final en el Congreso pudiera incluir disposiciones de carácter temporal que permitan la creación de las condiciones requeridas para evitar posibles inconsistencias con otros instrumentos legales.

Modelo de Marco Legal Adoptado

7.12 Dentro de la liberalización de las economías mencionada anteriormente, las estructuras estatales responsables de los principales sectores productivos encuentran claramente sus atribuciones enmarcadas en dos grandes grupos:

- (a) Las instituciones relacionadas con la función política que se dedican al estudio y determinación de objetivos y a la emisión de las normas adecuadas para la implementación de las estrategias para alcanzarlos.
- (b) Las instituciones relacionadas con la administración, implementación y fiscalización de dichas normas, las que a través de los instrumentos reguladores que se le suministra, ejecutan y vigilan la correcta aplicación de las políticas establecidas.

7.13 Las función política se concentra en el ministerio encargado del sector, en el caso de Paraguay, el Ministerio de Industria y Comercio y su Dirección General de Combustibles, con las funciones básicas de:

- (a) Definir e implementar las políticas que garanticen el abastecimiento continuo y seguro de combustibles a precios competitivos.
- (b) Promover la disponibilidad de infraestructura adecuada para la importación, transporte, almacenamiento y distribución de combustibles en el país.
- (c) Estudiar y actualizar permanentemente las políticas que aseguren el abastecimiento futuro que requiere el desarrollo de la economía nacional.

7.14 Es importante mencionar que el contacto con el exterior, en contraposición a los contactos internos entre dependencias de la burocracia estatal, es a través de instituciones del tipo del grupo b) arriba descrito. En el caso del Paraguay deberá ser un organismo regulador que se constituya en ventanilla única para el consumidor, operadores e inversionistas, desarrollando sus actividades de la manera más transparente posible.

7.15 La idea de la creación de un organismo regulador y la separación de funciones aquí descrita no es aumentar la burocracia estatal ni crear nuevas estructuras sino simplificar el manejo de las diferentes funciones concentrándolas en instituciones independientes entre sí. Para la conformación de su personal permanente se requerirá personal especializado, experimentado y de alto nivel técnico en general, sobre todo por tratarse de una actividad como la petrolera que constantemente se regenera a través de nuevas tecnologías y procedimientos.

7.16 La extensa labor fiscalizadora deberá hacerse a través de una tercerización de labores para la cual se deberá certificar profesionales privados, nacionales o extranjeros que se concentrarán principalmente en las labores de rutina. Obviamente también podrán ser encargados de tareas en caso de emergencia que es cuando los mismos funcionarios permanentes del ente deberán realizar labores de control en el campo. Para cubrir los costos de tercerización, los operadores pagarán dichos servicios al organismo, el cual pagará a su vez a los inspectores por el trabajo realizado. Las normas establecerán los criterios de selección y certificación de los inspectores/fiscalizadores privados así como las tasas a pagarse por los servicios de fiscalización rutinaria que ordene la normatividad.

Exposición de Motivos de la Nueva Ley

7.17 Por constituir un buen resumen justificativo de la ley, se incluye la exposición de motivos preparada para la presentación ante el Equipo Económico Nacional y su consecuente envío al Parlamento. Esta redacción tiene la aprobación expresa de todos los miembros del Equipo Técnico, el cual está constituido por representantes de los diversos sectores del Ejecutivo que forman parte del Equipo Económico Nacional, nombrados expresamente para el tema del nuevo marco legal.

Antecedentes

7.18 El Sector Combustibles es una de las áreas de mayor influencia sobre las actividades económicas del país, y tiene el desafío y la necesidad de actualizar su Marco Regulatorio para adecuarlo a la organización institucional que corresponde a los tiempos actuales y a la situación de integración económica regional en la que participamos activamente.

7.19 No puede desconocerse que en la actualidad se inserta como un factor gravitante en el desarrollo de un país la posibilidad de la explotación de distintas industrias por el sector privado. En este sentido, corresponde al Estado establecer las condiciones mínimas para que los agentes económicos puedan desenvolver su acción dentro de un marco predecible de regulaciones. Este Marco Regulatorio debe garantizar la competencia en el mercado conforme a lo establecido en el artículo 107 de nuestra Carta Magna.

7.20 Con el escenario expuesto se llega a esta etapa del desarrollo del Sector Combustibles enfrentando la necesidad de responder a los requerimientos de una sociedad cada vez más exigente. Los países de la región ya han dado pasos significativos en orden a

reestructurar el sector a través de la apertura de sus mercados. Así también, la reforma implicó la separación clara de la función reguladora y de la operación en esos países, con resultados muy positivos.

7.21 La legislación para el sector en los países desarrollados se orienta a establecer un régimen de protección para el consumidor y el medio ambiente; definir las funciones precisas de fiscalización o vigilancia a cargo de un ente regulador estatal; y crear un mercado libre de compra-venta de combustibles para la realización de todas las transacciones en la cadena de suministro.

7.22 Se puntualiza entonces:

- (a) El Marco legal vigente establece que las actividades del Sector Combustibles están abiertas a la participación de las empresas que decidan intervenir en el mercado. Sin embargo la política de precios seguida ha derivado en una situación de subsidios antitécnicos que han tenido como consecuencia la existencia de un monopolio de facto de PETROPAR en la comercialización del gasoil y una distorsión en la demanda energética y en el mercado de combustibles líquidos por la desproporcionada dieselización del mercado.
- (b) La situación derivada del punto anterior le ha originado a PETROPAR un déficit financiero acumulado insostenible convirtiéndose además en un agente de competencia desleal en el mercado que impide el desenvolvimiento lógico de las inversiones necesarias en el sector dentro de un desarrollo moderno y competitivo para conseguir los objetivos propuestos en el Plan de Gobierno en general y en el Plan Nacional de Combustibles en particular, puesto en marcha por el Poder Ejecutivo y cuyos objetivos establecidos son “Transparencia, Eficiencia, Equidad, Desarrollo y Participación “.
- (c) El Gobierno ha tomado medidas conducentes a incentivar un mejor desarrollo del sector dentro de los conceptos de un mercado libre y competitivo y en permanente consulta con los diferentes actores del sector y con el apoyo del Banco Mundial, se han ido tomando medidas en este sentido, como la creación de la Comisión Técnica para el Fortalecimiento de PETROPAR y la constante corrección de precios del gasoil a valores económicos acorde con el mercado de la región para asegurar un suministro con precios realistas en función al mercado internacional.
- (d) Un diagnóstico sobre la situación del Sector Combustibles en relación a los controles necesarios para garantizar las actividades de comercialización de combustibles del país, nos indica que el marco legal vigente, sin embargo, carece de herramientas efectivas para llevar a cabo un proceso responsable de fiscalización de dichas actividades incluyendo las relativas a controles de calidad, seguridad de las instalaciones, oportunidad del abastecimiento, etc., que necesitan ser corregidas y mejoradas.
- (e) El mercado de combustibles en un mundo globalizado donde por desgracia el país depende en su totalidad del abastecimiento externo nos fuerza a depender de las constantes fluctuaciones de los precios del mercado internacional que es el que determina hoy en día los valores de cada uno de los productos derivados del petróleo. Una política moderna y realista es la de dejar que el mercado funcione

libremente porque los factores que determina el abastecimiento externo no depende mas de que esa situación del mercado mundial que hoy en día fluctúa por muchas razones externas ya conocidas.

Objetivos Principales

7.23 La Ley tiene por objetivos centrales los siguientes:

- (a) Para desarrollar el mercado y atraer las inversiones necesarias, debe existir un conjunto de reglas claras y predecibles que constituyan motor de progreso y que beneficien al consumidor final el cual tiene derecho a un suministro de combustibles seguro, eficiente, oportuno y al menor precio posible.
- (b) La Ley implica eliminar los subsidios existentes al gasoil, lograr un mercado competitivo en todos los productos, permitir que los precios se determinen de acuerdo con el mercado internacional, establecer una transición transparente y eficiente y permitir enfrentar la situación de Petropar.
- (c) Es evidente que, es necesario que el nuevo marco convierta a Petropar en una empresa viable a largo plazo para que pueda competir en igualdad de condiciones, sin avales ni preferencias del Estado, sin utilización de recursos fiscales sino originando sus recursos propios, y sin las limitaciones y obligaciones excepcionales que le impiden ser competitiva.
- (d) Dentro de un marco legal moderno en donde el Estado se reserva y concentra sus actividades en las funciones normativa, concedente, regulatoria y fiscalizadora; es necesario que claramente quede definido la distribución de estas funciones para lo cual se crea un Organismo regulador-fiscalizador llamado Comisión Nacional de Combustibles (CONACOM) que se constituye en una entidad descentralizada de carácter técnico, independiente del Poder Político, autónoma financieramente, con poder de sanción y última instancia administrativa del sector.
- (e) Para implementar una política moderna de control que asegure el abastecimiento de necesidades del país, la Ley contempla también el funcionamiento de esta nueva distribución de funciones así como los procedimientos para las autorizaciones y licencias necesarias para desarrollar actividades en la cadena de suministro, las obligaciones de los operadores, infracciones, sanciones y acciones judiciales y disposiciones complementarias sobre defensa de la competencia y consumidores, calidad de productos, seguridad y protección ambiental.

Justificación de las Necesidades de esta Ley

7.24 Se debe transferir la responsabilidad de la fijación de precios a los actores económicos, quienes son los que responden según la leyes del mercado a la oferta y la demanda de bienes y servicios en cada uno de los segmentos de la industria. No es aceptable en un contexto moderno, que sea el Gobierno, que no controla el precio internacional ni los costos operativos (como fletes, almacenamiento, financiación, etc.) el que sea responsable de fijar precio alguno de productos del sector combustibles.

7.25 El establecimiento de reglas claras y el cambio de la política de precios harán que la empresa privada invierta para desarrollar el sector y comercializar sus productos de acuerdo a sus planes y agresividad en el mercado. La determinación en los precios al público será en función a los costos operativos y los márgenes deseados hasta los límites que se determinen como resultado de la libre competencia y las exigencias de controles modernos que permitan una operación segura y eficiente.

7.26 El establecimiento del nuevo marco legal y el reconocimiento de los riesgos y mitigación de los mismos, contribuirá a que el mercado retribuya a aquellas inversiones que operan eficientemente y conducirá a la eliminación de las bonificaciones garantizadas y arbitrariamente fijadas dentro del marco legal existente. Para asegurar el abastecimiento continuo y seguro, sin embargo, es necesario introducir reglas que establezcan una responsabilidad compartida por todos los distribuidores que intervengan en el mercado mayorista en relación al mantenimiento de inventarios mínimos operativos y los planes de contingencias respectivos.

7.27 Es importante mejorar la imagen del sector combustible y que el público esté suficiente y permanentemente informado o que por lo menos tenga acceso a la información. Los derechos del consumidor exigen la disponibilidad de información clara, correcta y oportuna así como la solución de los problemas de fraude, corrupción, seguridad, controles de cantidad y calidad en los productos y servicios, la pérdida fiscal y la deuda acumulada de Petropar. Es necesario entonces establecer mecanismos de transparencia, información y defensa del consumidor.

7.28 Parte importante dentro de este nuevo marco legal es la creación de la Comisión Nacional de Combustibles (CONACOM) la cual funcionará con recursos intangibles y con personal idóneo para poner en marcha este concepto moderno que permite dentro de una independencia política y administrativa, una participación de los actores del sector y canaliza como “ventanilla única” los requerimientos de la industria y la aplicación de las normas vigentes para su operación. Libera a la estructura administrativa del Ministerio de Industria y Comercio de las funciones reguladora y fiscalizadora y le permite entonces concentrarse en su obligación constitucional de definir políticas y estrategias a largo plazo así como dictar las normas respectivas para su implementación.

7.29 La Ley dictamina para asegurar que este nuevo organismo no se convierta en un ente burocrático tradicional, un número máximo de empleados, procedimiento para la determinación del presupuesto respectivo, aplicación del silencio administrativo positivo en la expedición de autorizaciones y licencias así como en el manejo de apelaciones a infracciones y sanciones, límites en la tasa que se crea para cubrir los gastos del funcionamiento de la Comisión, procedimiento para la elección y nombramiento de los miembros directivos, así como disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia para asegurar el cumplimiento de sus funciones.

7.30 Como se ha dejado muy claramente establecido en los “Antecedentes”, el diagnóstico y la estrategia de la reforma del sector, implican una clara decisión en relación a Petropar. Es necesario que esta acción sea de manera paralela y radical. El rol de Petropar debe ser redefinido y convertirse en una empresa transparente y competitiva. No se debe permitir que se vuelva a generar una situación de crisis financiera de la magnitud como en la que se encuentra actualmente. La empresa debe ser saneada y el Gobierno en el futuro no debe poner en peligro el financiamiento público que se necesita para otros sectores sociales, que sí son de su entera

responsabilidad, para una eventual necesidad de Petropar. La empresa deberá operar sin aval, preferencia alguna ni recursos del Estado. Disposiciones Transitorias se incluyen en este sentido.

7.31 La acción mencionada en el punto anterior, fuerza a un cambio en la base legal del funcionamiento de Petropar que implica una Ley del Congreso que refleje el nuevo rol de Petropar en el mercado así como los conceptos que se han mencionado y que le permitan funcionar empresarial, financiera y económicamente independientemente de los estamentos políticos del Estado, pero dando cuenta de sus acciones de manera responsable y oportuna, y reorganizándose en una estructura de unidades de negocios que se justifiquen independientemente con los planes financieros y de reestructuración necesarios.

Ley de Combustibles derivados del Petróleo y de Biocombustibles

7.32 Por ser básicamente la esencia de la reforma, es importante resaltar algunos aspectos del proyecto de ley cuyo texto completo se adjunta en el Anexo 2.

Conceptos

7.33 La nueva ley buscará asegurar:

- Un régimen legal adecuado, eficiente y transparente para las actividades, los participantes y las instalaciones de la cadena de suministro de combustibles.
- El suministro de combustibles en forma segura y eficiente con precios competitivos y económicos para el consumidor final y la economía del país.
- La aplicación de normas internacionales de seguridad y protección de la salud pública, de los recursos naturales y del medio ambiente en las instalaciones y operaciones de suministro de combustibles.
- La calidad de los combustibles derivados de petróleo y biocombustibles conforme a las normas establecidas.
- Una estructura institucional eficiente y transparente con capacidad adecuada para la aplicación y fiscalización de la legislación vigente.
- El incentivo al desarrollo empresarial en un mercado de libre competencia sin intervenciones estatales, salvo en los casos previstos en esta ley.
- Un sistema de información y el monitoreo continuo de los precios.
- La transparencia del mercado para incentivar el mejoramiento de los servicios, con precios resultantes del libre juego de la oferta y la demanda.
- El fomento de la inversión en la infraestructura y la participación de nuevos agentes económicos en la cadena de suministro de combustibles.

7.34 Esta Ley establece el régimen legal para la importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de petróleo crudo, combustibles derivados del petróleo, de biocombustibles, de grasas y aceites lubricantes, así como la creación de una nueva estructura institucional para el sector combustibles.

7.35 Están sujetos a ella todos los componentes de la cadena de suministro de combustibles, las personas físicas y jurídicas sean de derecho privado o público relacionadas a esta actividad. Se ha asegurado que las actividades en la cadena de suministro podrán ser realizadas libremente y en igualdad de condiciones por las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, sean de derecho público o privado que hayan obtenido la Licencia o Autorización respectiva y operen en virtud a esta Ley y sus Reglamentaciones.

7.36 El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Industria y Comercio, tendrá las siguientes responsabilidades principales para el sector de combustibles:

- (a) Definir e implementar, conforme a sus atribuciones constitucionales, las políticas y estrategias adecuadas, a corto, mediano y largo plazo, para asegurar el abastecimiento seguro de combustibles al país en condiciones económicas y eficientes.
- (b) Promover el mejoramiento del comercio regional de combustibles y la diversificación de fuentes de abastecimientos en el ámbito regional e internacional;
- (c) Someter al Congreso proyectos de leyes, promulgar los decretos referentes al suministro de combustibles, propuestos por o elaborados en cooperación con el organismo regulador.

El Nuevo Organismo Regulador

7.37 Se crea la Comisión Nacional de Combustibles (CONACOM) como entidad autónoma y descentralizada de la administración del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio, cuya competencia, facultades y conformación se determinan en esta Ley, tiene como finalidad la regulación, el control y la fiscalización de la cadena de suministro de combustibles y velar por la libre competencia y transparencia en su funcionamiento.

7.38 La CONACOM se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Comercio y sus miembros ejercerán sus funciones en forma exclusiva, sin que ellas puedan ser delegadas a otros organismos del Estado, su dirección y administración estará a cargo de un Directorio, compuesto de un Presidente, y cuatro Directores nombrados por Decreto del Poder Ejecutivo con funciones específicas:

- (a) Director de Control y Fiscalización.
- (b) Director de Autorizaciones y Licencias.
- (c) Director de Administración y Finanzas.
- (d) Director de Protección de Competencia, de los Consumidores e Información.

7.39 El personal permanente de la CONACOM no podrá exceder el número de sesenta a tiempo completo y la selección se hará mediante concurso público basado en igualdad, mérito y capacidad de acuerdo al procedimiento establecido en su reglamento interno.

7.40 Los directores deberán ser personas de reconocida competencia técnica y profesional. El Presidente y los Directores serán nombrados por un período de cinco años,

pudiendo ser renovados por un solo período de la misma duración siguiendo el siguiente procedimiento:

- (a) el Presidente de la República nombrará al presidente del Directorio;
- (b) el Presidente de la República seleccionará y nombrará a cada uno de los cuatro directores de ternas propuestas por el Ministro de Industria y Comercio, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones y uno por acuerdo entre los operadores licenciados de la cadena de suministro o sus asociaciones y las organizaciones de consumidores que fueran reconocidas por el Ministerio de Industria y Comercio.

7.41 Se debe señalar que se propone que las remuneraciones del Presidente y los Directores serán establecidas por Decreto del Poder Ejecutivo y deberán ser competitivas con el pago de ejecutivos de niveles similares en la industria privada, así como que todo el personal de la CONACOM se registrará por el Código Laboral que sea de aplicación al régimen de actividad privada.

7.42 La ley le señala a la CONACOM las siguientes funciones:

- (a) Implementar políticas y estrategias establecidas por el Poder Ejecutivo para el abastecimiento seguro de combustibles al país a precios competitivos y en calidades adecuadas;
- (b) Observar y analizar continuamente los mercados de combustibles nacionales e internacionales;
- (c) Desarrollar planes de carácter indicativo para el fortalecimiento del sector de combustibles y su infraestructura, promover y coordinar su implementación con otros organismos del Estado y el sector privado;
- (d) Adoptar e implementar la aplicación de estándares internacionales de seguridad y protección de la salud pública, de los recursos naturales y del medio ambiente en la cadena de suministro de combustibles del país;
- (e) Elaborar o autorizar estudios, reportes y recomendaciones para el desarrollo estratégico del abastecimiento de combustibles, y la formulación de la política energética del sector combustibles del país;
- (f) Elaborar y aprobar los reglamentos técnicos y administrativos para el suministro de combustibles;
- (g) Elaborar y aprobar normas y especificaciones técnicas nacionales y adoptar normas internacionales para la cadena de suministro en colaboración con otros organismos estatales según las leyes aplicables;
- (h) Formular proyectos de leyes y decretos o modificaciones de las mismas y proponer su promulgación al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Comercio;
- (i) Elaborar el presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos, elevándolo vía Ministerio de Industria y Comercio, a la autoridad pertinente;

- (j) Confeccionar anualmente la memoria, balance y rendición de cuentas, los que deberán ser presentados a la Contraloría General de la República y al Poder Ejecutivo, y dados a publicidad dentro de los tres primeros meses de cada año calendario;
- (k) Contratar y remover a su personal, fijándole las funciones y remuneraciones pertinentes;
- (l) Administrar y disponer de los bienes que integran el patrimonio de la CONACOM;
- (m) Aprobar la organización interna de la entidad y dictar el reglamento interno;
- (n) Otorgar, renovar y cancelar Licencias y Autorizaciones;
- (o) Supervisar, fiscalizar y controlar a los titulares de autorizaciones y licencias el cumplimiento de esta Ley, sus reglamentos y de las normas técnicas aplicables, en cooperación y coordinación con otros organismos responsables;
- (p) Recibir e investigar, en cooperación con otras autoridades competentes, encuestas y quejas de otros organismos estatales, operadores, usuarios, consumidores y otros interesados, referente al suministro de combustibles, y crear los mecanismos necesarios para atenderlas y resolverlas. ;
- (q) Prevenir y tomar las medidas necesarias para impedir toda práctica restrictiva de la competencia en el suministro de servicios y productos en la cadena de suministro en cooperación con otros organismos competentes según la legislación aplicable;
- (r) Aplicar las medidas correctivas pertinentes en caso de incumplimiento de esta Ley y sus reglamentaciones;
- (s) Establecer y manejar el sistema de monitoreo de precios de venta de combustibles al consumidor final.
- (t) Establecer y mantener actualizado un Sistema de Información de Combustibles y un Registro de Operadores e Instalaciones Petroleras y realizar auditorías a los mismos, a fin de verificar la veracidad de la información que ellos están obligados a suministrar y con el objeto de servir como base de datos estadísticos oficiales del Estado para el sector combustibles como instrumento de monitoreo y desarrollo para el Gobierno y los agentes económicos, así como fuente de transparencia e información para los consumidores y el público general;
- (u) Publicar reportes periódicos sobre la situación del mercado de combustibles y facilitar el acceso a los datos a todos los interesados;
- (v) Supervisar el establecimiento y mantenimiento de inventarios mínimos de combustibles por los operadores;
- (w) Dictar las resoluciones cuyo cumplimiento serán de carácter obligatorio para la cadena de suministro y consumidores;

- (x) Elaborar informes y demás actos jurídicos que sean necesarios para el funcionamiento regular y eficiente, así como para el cumplimiento de sus objetivos y/o fines;
- (y) Aplicar sanciones por el incumplimiento y violaciones de las disposiciones de esta Ley y sus reglamentaciones;
- (z) Monitorear el sistema de regulación y fiscalización del suministro de combustibles;
- (aa) Servir como “ventanilla única” para los actores del mercado y la población, actuales y futuros ofreciendo asistencia técnica, información, y coordinación con otras autoridades del Estado;
- (bb) Dictar el reglamento del personal;
- (cc) Ejercer las demás funciones que le confieren esta ley y otras Leyes vigentes.

7.43 Para el financiamiento del funcionamiento del organismo se crea una tasa retributiva de los combustibles no superior al equivalente en guaraníes al cambio del día de US\$ 0,001 (un décimo de centavo de dólar de EEUU) por cada litro importado o producido en el país, cuyo pago se hará en el momento de realizarse el pago del Impuesto Selectivo al Consumo. El importe de la tasa retributiva será fijado anualmente por Resolución del Ministerio de Industria y Comercio.

7.44 Los recursos financieros de la CONACOM para cubrir sus costos de funcionamiento no podrán tener otro destino y uso, y serán los siguientes:

- (a) El total de los ingresos provenientes de la tasa retributiva del servicio creada por la Ley;
- (b) El importe de las licencias y autorizaciones otorgadas;
- (c) El importe de los derechos de inspección y tasas similares que establezca por los servicios especiales que preste;
- (d) Los ingresos por venta de publicaciones, informes, estudios, bienes de su propiedad, derechos, intereses, servicios y otros ingresos propios que perciba;
- (e) Las sumas que ingresen por aplicación de multas y decomisos;
- (f) Las donaciones o legados sin cargo y que sean aceptados;
- (g) Los créditos que obtenga por parte de organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros, con sujeción a las disposiciones vigentes; y
- (h) Los demás bienes y recursos que adquiera o venda a cualquier título o le sean transferidos para el desarrollo de sus objetivos.

7.45 El presupuesto anual de gastos y recursos de la CONACOM será equilibrado y los excedentes serán incorporados al presupuesto del año siguiente. El Presupuesto presentado a la autoridad competente no podrá ser modificado sin su expreso consentimiento. Importante también que la CONACOM está exenta del Impuesto a la Renta y de todo tributo sobre los inmuebles, los muebles y útiles, así como respecto a las actividades y operaciones que efectúe; y cualquier otro tributo, tasa o contribuciones creado o a crearse.

7.46 Una novedad en Paraguay es la creación del Comité Técnico de Combustibles (COTEC) como un grupo técnico asesor de la CONACOM, que será un órgano de participación y cooperación entre el sector público y privado para fortalecer las capacidades técnicas y la eficiencia de coordinación entre los sectores, será presidido por la persona elegida entre sus miembros, nombrados por 3 años, y será integrado por los representantes de los siguientes sectores:

- (a) un representante del Ministerio de Hacienda;
- (b) un representante de la Secretaría del Medio Ambiente ;
- (c) un representante por todas las Municipalidades de la República;
- (d) un representante por todas las Gobernaciones de la República;
- (e) un representante de las empresas nacionales titulares de licencias de distribución de combustibles;
- (f) un representante de las empresas nacionales titulares de licencias de plantas de almacenamiento de combustibles;
- (g) un representante de los titulares de licencias de transporte fluvial de combustibles;
- (h) un representante de los titulares de licencias de transporte terrestre de combustibles;
- (i) un representante del sector de biocombustibles;
- (j) un representante de los titulares de licencias de estaciones de servicio; y
- (k) un representante de los titulares de licencia de distribución del GLP.

7.47 Este comité técnico será un foro de cooperación e intercambio de experiencias técnicas y administrativas entre el sector público y privado y sus principales funciones COTEC serán:

- (a) Recibir, revisar y comentar todos los proyectos o borradores finales de legislación y reglamentación, de normas, estándares y especificaciones técnicas elaboradas por la CONACOM o el Ministerio de Industria y Comercio;
- (b) Desarrollar y proponer a la CONACOM o al Ministerio de Industria y Comercio mejoras en las políticas y planes de abastecimiento de combustibles, regulaciones, procedimientos, normas técnicas y ambientales y otras sugerencias;
- (c) Sugerir propuestas sobre los Planes de Contingencia por Riesgo de Desabastecimiento;
- (d) Aconsejar y asesorar a la CONACOM o al Ministerio de Industria y Comercio en la coordinación de regulación y fiscalización con otras autoridades y los agentes económicos; y
- (e) Servir como órgano de mediación en controversias entre los participantes de la cadena de suministro y entre ellos, y la CONACOM u otros organismos estatales.

7.48 Las resoluciones y opiniones del COTEC tendrán calidad de recomendaciones. El COTEC deberá elaborar un reporte anual de su gestión, incluyendo las recomendaciones no resueltas por la CONACOM o el Ministerio de Industria y Comercio. Sus miembros no recibirán remuneración por ejercer sus funciones y los gastos que demanden sus sesiones serán incluidos en el presupuesto de la CONACOM.

Autorizaciones y Licencias

7.49 Toda actividad en la cadena de suministro, sujeta a ésta Ley, requiere una Licencia de Suministro de Combustibles. Toda construcción de nuevas instalaciones, ampliación o modificación de instalaciones existentes de la cadena de suministro, requiere una Autorización de Construcción.

7.50 La ley impone el silencio administrativo positivo en los procedimientos. Las personas físicas o jurídicas interesadas en obtener una Licencia o Autorización presentarán una solicitud por escrito y la CONACOM en el plazo de 30 días y 90 días respectivamente dictará resolución fundada aprobando o rechazando el pedido. En caso de rechazo, el interesado podrá deducir recurso de reconsideración ante CONACOM en el plazo de 10 días a partir de su notificación. La CONACOM deberá expedirse en un plazo de 15 días para las licencias o 45 días para las autorizaciones, contados desde la recepción del recurso. En caso de que la CONACOM no se pronuncie dentro de los plazos establecidos se considerara aprobada de pleno derecho, sin necesidad de pronunciamiento de autoridad administrativa. Para que este plazo comience a regir la solicitud deberá estar acompañada con toda la documentación y requisitos establecidos en esta ley y sus reglamentaciones. Cualquier pedido adicional de la autoridad administrativa suspenderá ese plazo, volviendo a correr una vez cumplida con dicho requerimiento.

7.51 Para la solicitud de una Autorización o Licencia y para sus renovaciones el solicitante pagará una tasa a la CONACOM, cuyo monto será establecido en la Reglamentación de la presente Ley. Las Licencias tendrán validez por períodos entre tres y veinte años, dependiendo del tipo de actividades, las que serán clasificadas en la reglamentación, y son renovables. El Titular de una Licencia deberá presentar su solicitud de renovación 90 días antes de la fecha del vencimiento de su vigencia en cumplimiento con las condiciones establecidas por el Reglamento.

Obligaciones de los Operadores

7.52 Los operadores titulares de Autorizaciones y/o Licencias, sus empleados y agentes están obligados a:

- (a) Cumplir con la Ley y sus reglamentaciones;
- (b) Realizar sus operaciones con diligencia y mantener sus instalaciones y equipos de acuerdo a las disposiciones de la Ley y sus reglamentaciones;
- (c) Importar, comprar, vender, manejar, transportar o almacenar en sus instalaciones exclusivamente combustibles que cumplan con las especificaciones de calidad contenidas en la presente Ley y sus reglamentaciones. En el caso de productos no autorizados, la reglamentación estipulará los procedimientos de adecuación;

- (d) Suministrar, en la forma y frecuencia indicada por la autoridad administrativa correspondiente, toda la información veraz pertinente a sus actividades e instalaciones que les sea requerida;
- (e) Informar a la CONACOM, en el tiempo y en la forma indicada por la autoridad administrativa correspondiente, de interrupciones de sus operaciones, derrames ocurridos en las instalaciones, operaciones y medios de transportes en la cadena de suministro, casos de contingencias y otras emergencias; y
- (f) Prestar colaboración a inspectores y otros agentes públicos autorizados por la CONACOM y debidamente acreditados; permitirles el acceso a las obras e instalaciones y proporcionar la información y documentación pertinente que sean requeridas.

7.53 El proyecto establece que serán conjunta y solidariamente responsables, todos los actores involucrados en la cadena de suministro, por daños causados a consumidores por la comercialización de combustibles que no cumplan con las especificaciones establecidas o que hayan sido alterados, sin perjuicio de las responsabilidades civil y/o penal si correspondiere.

7.54 Para los titulares de Licencias de importación, refinación, almacenamiento y distribución al por mayor se establece la obligación de mantener inventarios mínimos de operación a un nivel de veinte (20) días de cada producto que vendan o manejan, calculado según promedio de los volúmenes de los combustibles vendidos o manejados durante los tres meses precedentes. Para el mantenimiento de los inventarios el operador podrá usar sus propias instalaciones y/o capacidades arrendadas o contratadas en otra forma de terceros, siempre y cuando que las mismas cumplan con las disposiciones de ésta Ley y sus reglamentaciones.

Calidad de Productos, Seguridad y Protección Ambiental

7.55 Para mejorar la calidad y seguridad de la infraestructura, de los productos y servicios de la cadena de suministro, la CONACOM en coordinación y colaboración con el COTEC, el INTN, las autoridades ambientales y otros organismos, implementará un programa de adopción gradual de las normas internacionales básicas para cada segmento de la cadena de suministro y revisará continua y permanentemente las actualizaciones y cambios que experimenten las normas internacionales adoptadas e informará periódicamente a los operadores y consumidores de los cambios adoptados.

7.56 La CONACOM tendrá competencia en la cadena de suministro de combustibles en los términos de la legislación ambiental vigente, en relación con la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental, la definición de los términos de referencia para las mismas, la clasificación ambiental de obras y operaciones, auditorías ambientales y otras actividades de regulación y fiscalización ambiental.

7.57 La CONACOM examinará por medio de los inspectores acreditados el cumplimiento de las normas y requisitos de calidad, seguridad y protección ambiental, de oficio o a instancia de la parte interesada y promoverá la acreditación de inspectores privados. Dichos inspectores serán personas físicas o jurídicas del derecho privado, que tendrán que disponer de los medios humanos y materiales, así como de la capacidad técnica e imparcialidad para realizar su cometido.

Disposiciones Antimonopolicas y de Defensa de la Competencia

7.58 La nueva ley establece que las empresas y demás entidades que realicen actividades en el sector de combustibles, adecuarán sus actividades a principios que garanticen la libre competencia, evitando actos que la impidan, restrinjan o distorsionen y quedan prohibidas de participar en convenios, contratos decisiones y prácticas concertadas, cuyo propósito o efecto fuere impedir, restringir o distorsionar la libre competencia por medio de:

- (a) La fijación conjunta, directa o indirecta de precios;
- (b) El establecimiento de limitaciones, repartición del control de los mercados, fuentes de aprovisionamiento o las inversiones; o
- (c) El desarrollo de otras prácticas anticompetitivas similares.

7.59 Específicamente queda prohibido realizar prácticas abusivas que tuvieran el propósito o efecto de perjudicar a sus competidores clientes y usuarios, conduciendo a situaciones anticompetitivas en la concurrencia a uno o más mercados. Dichas prácticas podrán consistir en:

- (a) Dumping;
- (b) La imposición directa o indirecta de precios de compra o de venta u otras condiciones comerciales no equitativas;
- (c) La limitación de las fuentes de aprovisionamiento, de los mercados, o del desarrollo técnico, en perjuicio de los consumidores;
- (d) La aplicación de condiciones desiguales para operaciones equivalentes, que signifiquen para los clientes y usuarios una situación de desventaja;
- (e) Subordinar la suscripción de contratos a la aceptación por la contraparte de obligaciones adicionales que, por su naturaleza, o según las prácticas comerciales, no sean inherentes al objeto de dichos contratos.

7.60 Igualmente quedan prohibidas las fusiones de empresas y entidades competidoras cuando dichas fusiones tengan como efecto establecer, promover y consolidar una posición dominante en algún mercado específico., es decir que una empresa o entidad tiene una posición dominante en el mercado, si como oferente o demandante de un determinado tipo de bienes o servicios, es la única dentro del mercado o, cuando sin ser la única, no está expuesta a una competencia sustancial en el mismo.

7.61 Se establece también que los convenios, contratos y acuerdos adoptados en infracción de estas disposiciones serán nulos de pleno derecho y no causarán efecto legal alguno. Las transgresiones a las prohibiciones establecidas serán sancionadas por la CONACOM de acuerdo a las normas legales vigentes ya que el Estado velará por la libertad de organización y gestión corporativa de los operadores y del derecho de libre contratación entre las distribuidoras y los propietarios o arrendatarios de estaciones de servicio y entre otros participantes en la cadena de suministro.

7.62 Los titulares de Licencias tienen la obligación de vender sin retrasos sus productos y prestar servicios a todos los clientes que lo soliciten sin ningún tipo de discriminación. Se entiende por discriminación el tratamiento desigual a interesados que posean las mismas calificaciones, y bajo las mismas condiciones económicas.

7.63 Los precios de combustibles, los márgenes de los operadores y las demás condiciones económicas de la cadena de suministro serán libres y sujeto exclusivamente a las fuerzas de oferta y demanda, salvo en casos de intervención temporal por razones excepcionales previstos en ésta Ley y sus reglamentaciones. La CONACOM publicará y llevará un sistema de monitoreo de precios en el mercado nacional y su comparación con los precios en los mercados regionales y mercados internacionales más importantes para el país y publicará y establecerá un sistema de paridad de importación para calcular los precios referenciales de los combustibles.

Planes de Contingencia para riesgo de Desabastecimiento

7.64 Para enfrentar el riesgo de desabastecimiento de combustibles del país en casos de emergencia, en colaboración con otros organismos y en consulta con el COTEC, la CONACOM preparará y ejecutará el Plan de Contingencia para el Abastecimiento de Combustibles que previamente deberá ser sometido al Poder Ejecutivo para su aprobación por Decreto, el cual considerará las medidas necesarias para casos de emergencias causadas por accidentes, desastres naturales, conflictos políticos o socioeconómicos u otras causadas por fuerza mayor, por negligencia o conducta intencionada de agentes económicos.

7.65 Al entrar en vigencia el Plan de Contingencia, decretado por el Poder Ejecutivo, la CONACOM tendrá la facultad de la intervención temporal en la cadena de suministro según las disposiciones del Plan. El Plan, entre otras cosas, contendrá para los distintos eslabones de la cadena de suministro y los tipos de emergencia que pudiera suceder lo siguiente:

- (a) Responsabilidades institucionales;
- (b) Plan emergente de distribución;
- (c) Control temporal de precios;
- (d) Controles extraordinarios de operaciones e instalaciones;
- (e) Intervención por parte del Estado, en casos extremos;
- (f) Programas de adiestramiento y capacitación; y
- (g) Calendarización para revisiones periódicas del mismo.

Infracciones, Sanciones y Acciones Judiciales

7.66 La violación o incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contempladas en ésta Ley, sus reglamentos, las normas técnicas y de calidad serán sancionados por la CONACOM por medio de una resolución fundada previa realización por parte de los representantes de la CONACOM o Inspectores Acreditados y del levantamiento del acta de constatación correspondiente. El procedimiento a seguirse, la gravedad de las faltas, medidas correctivas de urgencia, montos de multas y otras infracciones se establecerán en las reglamentaciones pertinentes.

7.67 Se prevé que los reclamos serán presentados ante la CONACOM, fijándoles un plazo de cinco (5) días hábiles con relación al informe elevado por los inspectores. No obstante, y si los informes fueren contundentes en cuanto a la comisión de un hecho que requiera una medida de urgencia, se dictará resolución en los plazos estipulados en la reglamentación correspondiente, pudiendo el afectado recurrir el pronunciamiento si el hecho imputado fuere estimado de gravedad. Del mismo modo, aunque no medie reclamo, en los casos que los inspectores debidamente acreditados comprueben fragantes infracciones de las normas cuyo cumplimiento le corresponde fiscalizar, la CONACOM podrá aplicar a los infractores las medidas de urgencia en carácter inmediato.

7.68 Las sanciones se aplicarán conforme lo establecido en el Reglamento, según la gravedad se impondrá progresiva y escalonadamente las siguientes: amonestaciones, multas, suspensión de la Autorización o Licencia y su cancelación definitiva, inhabilitación de los Directores y Gerentes de los operadores de la cadena de suministro, sin perjuicio de la imposición de medidas de urgencia en los casos especialmente graves y de las responsabilidades penales o civiles a que pudiera haber lugar.

7.69 La CONACOM actúa como órgano administrativo con relación a sus resoluciones y en todo lo que se refiere a la aplicación de esta Ley y sus reglamentaciones, pero ellas serán apelables ante el Tribunal de Cuentas dentro del plazo de cinco (5) días hábiles de la notificación. Luego de concedido el recurso se fundamentará la apelación, conforme a las reglas del Código Procesal Civil, pudiendo el recurso de apelación contra las resoluciones de la CONACOM ser interpuesto directamente ante el Tribunal de Cuentas sin que dependa previamente del recurso de reconsideración que se pudiera plantear ante la misma autoridad administrativa.

Disposiciones Transitorias

7.70 Durante los dos primeros años de actividad de la CONACOM, el Gobierno Central incluirá dentro de su presupuesto anual una apropiación destinada a solventar los gastos de establecimiento y operación de la CONACOM, como suplemento a la tasa retributiva.

7.71 Hasta tanto se encuentre constituida la CONACOM con los medios materiales y humanos necesarios para su funcionamiento, el Ministerio de Industria y Comercio quedará responsable de la implementación de la Ley.

7.72 Las licencias, autorizaciones y cualquier otra forma de permiso que hayan sido otorgadas por el Ministerio de Industria y Comercio quedan vigentes por un período de dos (2) años a partir de la promulgación de esta Ley.

7.73 Dentro de este período de transición de dos (2) años los operadores tendrán que ajustar sus instalaciones y operaciones para cumplir con los requisitos de esta Ley y sus reglamentaciones. En caso, de que los operadores no se ajustaren a lo establecido en esta ley y sus reglamentaciones, sus licencias, autorizaciones u otras formas de permisos caducarán de pleno derecho sin necesidad de pronunciamiento de la autoridad administrativa correspondiente.

7.74 Los contratos privados entre los operadores de la cadena de suministro vigentes a la fecha de la promulgación de esta Ley, se extinguirán una vez cumplidos sus respectivos plazos.

7.75 Durante el plazo de un año a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, el Estado podrá mantener un sistema de control de precios máximos de venta al consumidor para ciertos combustibles. El precio máximo de venta al consumidor será reglamentado por el Estado.

7.76 El Estado tendrá un plazo de 60 (sesenta) días a partir de la promulgación de esta Ley, para adecuar la estructura y funcionamiento de PETROPAR a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentaciones. La empresa PETROPAR u otra que la reemplace será una persona jurídica sujeto de derecho privado y deberá circunscribirse dentro de los siguientes principios:

- (a) estar en condiciones de funcionar dentro del marco de las condiciones de competencia que se establecen por la presente Ley y sus reglamentaciones, y conducir sus operaciones de una manera eficiente y rentable;
- (b) competir en el mercado en igualdad de condiciones con las empresas privadas;
- (c) generar sus recursos propios y crecer de acuerdo al mercado;
- (d) utilizar sus instalaciones de una manera racional y competente;
- (e) desarrollar sus actividades sin ninguna protección ni apoyo del Estado;
- (f) actuar empresarial, financiera y económicamente independiente de los estamentos políticos del Estado;
- (g) organizar su estructura empresarial en unidades de negocios que se justifiquen independientemente y de acuerdo a los conceptos aquí contenidos.

7.77 Esta adecuación deberá incluir, entre otras, las siguientes disposiciones:

- (a) un plan financiero para eliminar las deudas acumuladas;
- (b) un plan de reestructuración para separar la unidades de negocio económicamente rentables de las demás unidades de la empresa; y
- (c) un plan para el cierre, la liquidación o disposición de otra manera de las unidades no rentables en términos económicos.

7.78 La ley que implica la adecuación deberá exonerar a Petropar de las siguientes leyes y sus reglamentaciones:

- (a) Ley N° 2.051/03 que le carga un gravamen, destinado a la Dirección General de Contrataciones, de 0,5% a todas las compras;
- (b) Ley N° 2.344/03 que le obliga a un aporte gubernamental;
- (c) Decreto N° 26.768/88 que grava sus ventas en 4 Gs. por litro, destinados al Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones.

7.79 El Presidente de la República nombrará al Presidente del Directorio de la CONACOM y a sus cuatro miembros dentro de sesenta (60) días de la promulgación de esta Ley siendo estos primeros nombramientos por tiempos escalonados para que cuando se renueven no sean renovados a la vez. Los miembros del COTEC serán nombrados dentro de los 60 días de establecida la CONACOM.

7.80 La CONACOM reglamentará y presentará para aprobación del Ministerio de Industria y Comercio en un plazo de seis meses a partir de la promulgación de esta Ley el

mecanismo del sistema de paridad de precios de importación para el cálculo de los precios referenciales de los combustibles.

7.81 El pago de la tasa retributiva comenzará a los 30 días de la promulgación del reglamento de esta Ley.

7.82 La reglamentación especial sobre inventarios mínimos deberá ser promulgada dentro de los 90 días de la constitución de la CONACOM, y establecerá la clasificación de operadores, volúmenes por producto, métodos de cálculo y procedimientos de controles y reportes de los mismos. La obligación de mantener estos inventarios mínimos entrará en vigencia a los 6 meses de la publicación del reglamento especial.

7.83 Se presentará el primer plan de contingencia para riesgo de desabastecimiento dentro de los 6 (seis) meses de la reglamentación de la Ley.

8

Asuntos Pendientes

Cronograma de Actividades

8.1 El calendario de actividades adjunto establece los diferentes momentos en los que deberían darse los siguientes pasos en la implementación de la reforma y esencialmente prevé que todo lo necesario se haya realizado a fines del presente año 2005. Como es de suponer, todos se derivan de la progresiva ejecución de lo mandado por la nueva ley.

8.2 Este programa es realizable, pero como en todas estas reformas, demanda un compromiso político constante ya que normalmente habrá sectores que se opongan a ella, traten de demorarla, o en todo caso, adecuarla a sus intereses. El gobierno paraguayo ha expresado públicamente su determinación de implementarla por lo que se considera que tenga un alto grado de probabilidad de éxito.

Petropar: Auditoría y Reestructuración

8.3 Paralelamente a la confección del proyecto de ley que establezca la nueva empresa y al esfuerzo de organizarse en unidades de negocios independientes, que ya fue determinado por el Equipo Económico, la empresa deberá reestructurarse teniendo en cuenta el resultado de la auditoría contable y de gestión que se encuentra en proceso.

8.4 Petropar tiene el personal necesario y una reestructuración llevaría a un manejo más eficiente de sus activos cuando estén organizados en unidades de negocios. Por ejemplo, una simple revisión de la información contable de la planta de alcohol de Troche, muestra que el valor interno que recibe la planta de alcohol por el producto que entrega a la refinería para ser mezclado con las gasolinas es mucho menor al valor del alcohol en el mercado. Es decir, la planta de alcohol está subsidiando a la refinería, la que además le paga a la planta un precio fijo que no varía hace más de un año.

8.5 Un primer análisis de las conveniencias de las alternativas antes propuestas para el futuro de la empresa, quizás lleve a concluir que para incentivar un mercado verdaderamente competitivo, Petropar debería dedicarse solo al negocio de almacenamiento en general. Ya tiene las instalaciones para todos los productos incluyendo GLP y la experiencia en el negocio, así como la participación de privados en la actividad, lo cual le obligará a mantener los niveles necesarios de eficiencia que requiera el mercado. Bien podría dejar a las empresas privadas la

compra y venta de productos, las que competirían más abiertamente en la importación, transporte y distribución de los mismos.

Acuerdo de Cooperación Energética con Venezuela

8.6 Por la crucial importancia para el desarrollo del sector y de la reforma, es imprescindible mencionar que al redactarse este informe se encuentra en proceso de aprobación de parte del Estado en su conjunto, el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, firmado por los Presidentes de Paraguay y Venezuela con el propósito de establecer un suministro de productos de Petróleos de Venezuela (PDVSA) a Petropar en condiciones de financiamiento ventajosas en comparación a las existentes en la actualidad en el mercado internacional. Por las características del mismo se requiere una aprobación del Parlamento por ser algunas de sus cláusulas incompatibles con algunas leyes en vigencia.

8.7 La falta de claridad en su texto llevó al Banco a expresar sus preocupaciones al respecto. Por ejemplo se precisó que el financiamiento ofrecido resultaría en una acumulación adicional de deuda externa en función de las fluctuaciones del mercado mundial de petróleo en vez de en función de un plan de financiación preestablecido por el Gobierno en consistencia con las necesidades financieras del Paraguay.

8.8 Obviamente la mayor preocupación es el impacto que el financiamiento podría tener sobre la implementación de la nueva política sectorial. Una mala utilización del mismo podría impedir la implementación efectiva de la nueva política, incluido el nuevo marco regulatorio, a efectos de construir un sector de combustibles transparente y eficiente. Si el financiamiento es transferido al consumidor en forma de un subsidio al disminuirse los precios por debajo de su nivel de paridad, esto continuará la política actual de subvención del consumo de manera indirecta y no focalizada y implica el malgasto de recursos escasos, exponiéndose el gobierno a tener que absorber nuevamente posibles déficit.

8.9 Es claro que si el financiamiento fuera de utilización de Petropar, al no haber un plan de saneamiento financiero para la empresa que constituya parte de una definición seria para su futuro, esto equivaldría a acentuar los problemas que hoy existen y que han originado las distorsiones en el mercado por todos conocidas. Una transferencia del financiamiento a Petropar equivaldría a dejar de lado los esfuerzos que se han hecho para eliminar subsidios, mejorar su situación económico-financiera y para iniciar la construcción de un sector de combustibles transparente y eficiente.

8.10 El financiamiento debería ser para el Tesoro Nacional, en cuyo caso debería ser utilizado dentro de una política de endeudamiento responsable y un programa de desarrollo predeterminado. Petropar sería entonces solamente responsable a nombre del gobierno de contratar el transporte de los productos y de su comercialización a precios competitivos con aquellos que rigen en condiciones de paridad, sea con clientes suyos o a través de empresas privadas. Verbalmente, las autoridades han comunicado que esta última modalidad sería la de aplicación del financiamiento venezolano.

Conclusiones y Recomendaciones

8.11 El diagnóstico de la situación, determinación de los objetivos y de la estrategia, así como la preparación de la ley que consolida la reforma y su presentación al Parlamento se ha realizado en el espacio de un año. La implementación de la misma se puede realizar en un año más, tal como se plantea en el calendario de actividades, por lo que a fines del 2005 puede considerarse que los mecanismos están funcionando para las nuevas condiciones del mercado.

8.12 Para asegurar el cumplimiento del calendario de actividades y así como el Equipo Técnico está dedicado a la redacción del reglamento general de la ley, aún no estando la ley aprobada por el Parlamento todavía, igualmente el mismo Equipo Técnico y la Dirección General de Combustibles del Ministerio de Industria y Comercio podrían comenzar con la elaboración de los borradores de los otros reglamentos que se van a necesitar. De la misma manera se puede ir avanzando en confeccionar el presupuesto preliminar del organismo regulador, las modificaciones a la legislación de las distintas entidades gubernamentales involucradas para asegurar la separación de funciones, etc.

8.13 La selección, formación y capacitación del personal para conformar la CONACOM, se reviste de suma importancia y no debería esperarse hasta el último momento para pensar en ello. Sería recomendable que se fuera seleccionando los candidatos para inclusive enviarlos a informarse y experimentar como funcionan los organismos reguladores en los países vecinos y los de experiencias similares al caso paraguayo. El Equipo Técnico tiene elementos valiosos, con conocimiento, criterio y actitudes que podrían ser la base para armar los cuadros del personal del organismo.

8.14 Nunca es muy temprano para iniciar una campaña de educación de la población sobre el nuevo sistema regulatorio y sus beneficios no solo para el país en general sino para las personas en sí, y los consumidores de combustibles en particular. El concepto de que existe un organismo que defiende sus intereses imparcialmente y de una manera transparente, debe ser comprendido y de amplio conocimiento en el territorio.

8.15 La puesta en marcha de la reforma da una oportunidad al gobierno de mejorar la imagen no solo de Petropar sino de la administración pública en general y debe ser usada como ejemplo de los planes de mejora de la economía y de incentivo a las inversiones, creación de empleo y el establecimiento de nuevas políticas que contribuirán al desarrollo nacional. Se debe insistir constantemente en la importancia de todos estos aspectos.

8.16 Debe prepararse dentro de los miembros del Equipo Técnico una estrategia y plan de acción para la presentación, sustentación y defensa del Proyecto de Ley en las comisiones del Congreso. Igualmente habrá la necesidad de defenderlo ante la prensa, universidades, y otras instituciones, para lo cual se debería nombrar 2 o 3 personas que se especialicen en áreas determinadas de la ley de acuerdo a su experiencia profesional.

8.17 Es indispensable conseguir el apoyo, o por lo menos colaboración, de Petropar en todo este proceso. Ya se ha mencionado que la empresa no participa activamente ni en lo que debe hacer, como redactar las modificaciones a su propia ley de constitución, ni tampoco apoya en lo necesario a la Comisión creada justamente para fortalecerla. No es conveniente que se le

señalice como opuesta a la reforma, como podría haber sido el caso durante algunos momentos en el año pasado.

Año 2005 / Actividades para la Reforma del Sector Combustibles

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Ley de Combustibles			Presentación al Congreso y Estudio en comisiones	Debate en el Pleno	Aprobación y Promulgación							
Petropar		Preparación de ley de adecuación	Aprobación por el Equipo Económico	Presentación al Congreso y Estudio en comisiones	Debate en el Pleno	Aprobación y Promulgación de la nueva Ley de Petropar		Resultados Auditoría Contable y de Gestión	Contratación Asesoramiento Para Reestructuración	Adecuación de Reestructuración	Reorganización e Implementación de Nuevos procedimientos y políticas	
Reglamentación de Leyes Nuevas			Preparación de Borradores de Reglamentos			Promulgación del Reglamento de la Ley de Combustibles	Promulgación del Reglamento de la nueva Ley de Petropar					
CONACOM							Se Nombran Presidente y Directores	Se Adopta:	Se Promulgan Reglamentos de:	Se establecen:	Se Adoptan Normas Internacionales	Se aprueba Plan de Contingencia
								1) Reglamento Interno	1.- Licencias y Autorizaciones	Registro de operadoras e Instalaciones	Se promulga reglamento de sistema de paridad de importación y de precios referenciales	Se Aprueba Plan de Fiscalización para el 2006
								2) Manual de Funciones - Reglamento del Personal	2.- Inventarios Mínimos	Sistema de Información interna y externa	Se establece Sistema de Monitoreo de Precios y de Mercado	Se Presenta Presupuesto para el 2006
								Se Organiza Concurso Público para contratación de Personal	3.- Infracciones y sanciones	Se Promulgan Reglamentos de:		Se Culmina la implementación de todos los procedimientos Internos y Externos
								Se Adecua edificio de Necesidades	Se Confecciona Presupuesto Temporal para el resto del año	Formularios y de Acreditación de Inspectores		
									Se compran equipos	Se Organiza Concurso Público de Inspectores		
COTEC									Se nombran sus miembros	Aprobación del Reglamento Interno		

Anexo 1

Plan Nacional de Combustibles Lineamientos de la Estrategia Sectorial

Introducción

A.1.1 El marco legal vigente establece que las actividades del sector combustibles están abiertas a la participación de las empresas que decidan intervenir en el mercado. Sin embargo la política de precios seguida por el Ejecutivo, que derivaba en una situación de subsidio al precio del gasoil, ha tenido como consecuencia:

- La existencia de un monopolio de facto de Petropar en la comercialización del producto, lo cual combinado con sus ineficiencias de gestión, le ha originado un déficit financiero acumulado insostenible.
- Una distorsión en la demanda energética y en el mercado de combustibles líquidos derivados del petróleo con una participación desproporcionada del gasoil (mas de 80%)

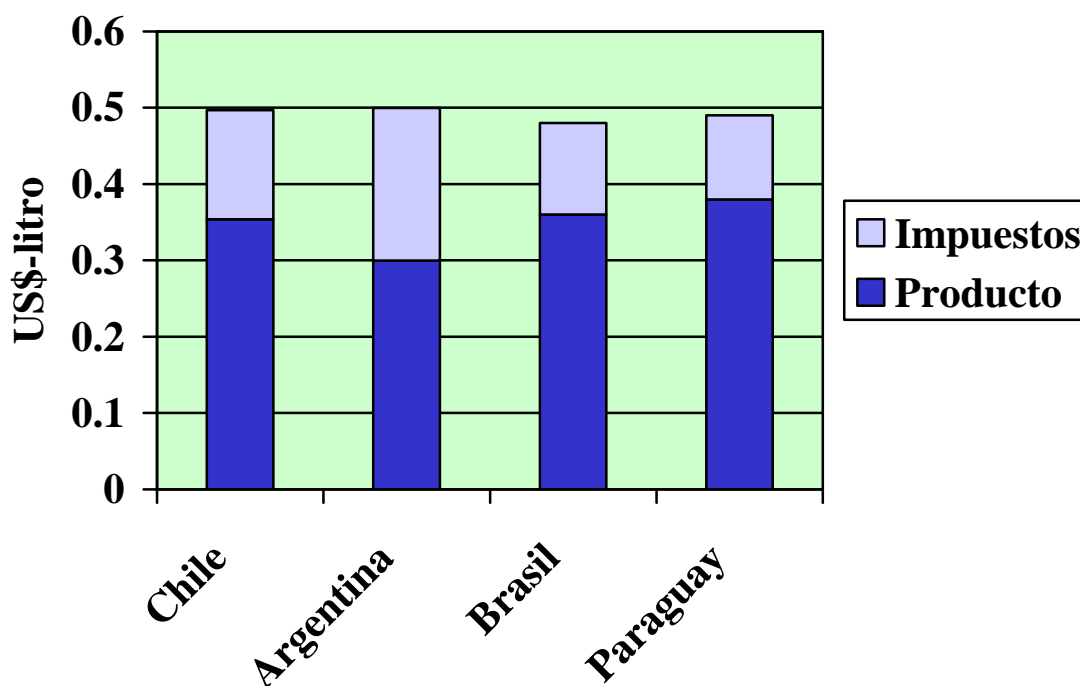
A.1.2 El nuevo gobierno ha anunciado y puesto en marcha el Plan Nacional de Combustibles, cuyos objetivos, claramente establecidos son: “Transparencia, Eficiencia, Equidad, Desarrollo y Participación” en un Mercado Libre y con una Petropar que opera de una manera “Transparente, Eficiente, Competitiva, Rentable y Desarrollista”, que, junto con el sector privado y en permanente consulta con los diferentes actores del sector, trabajan en unísono para defender y optimizar los intereses del país.

A.1.3 Entre las medidas ya tomadas, el Gobierno ha:

- (a) Creado la Comisión para el Fortalecimiento de Petropar cuyas funciones principales, de acuerdo al Decreto de su creación, son las de solicitar estudios que permitan definir una política de Estado de largo plazo, recomendar medidas tendientes a lograr una gestión eficiente, rentable y transparente de Petropar, así como supervisar la realización de la auditoría contable y de gestión con el objetivo de transparentar la administración y optimizar el funcionamiento de la empresa.
- (b) Corregido los precios del gasoil que a la fecha, al llevarlos a valores económicos acorde con el mercado de la región, permite a Petropar y al sector, tener un suministro con precios realistas en función al mercado internacional que es el que

determina los niveles de precios para todo producto derivado del petróleo. Esto se ha logrado no solo por incrementos moderados absolutos en el precio controlado, sino como resultado de la política económica general del país que ha permitido la reevaluación del Guaraní ante la caída del valor del US dólar en el mercado internacional. (De acuerdo con Petropar, el reciente aumento de precio a 2.800 guaraníes por litro de diesel le deja a Petropar un margen neto de 166 guaraníes el litro con una cotización de 242 dólares por m³ del producto y un dólar a 5.747 guaraníes. Sin embargo recientes aumentos posteriores de precios en el mercado internacional bien podrían haber originado la desaparición de este margen)

Gráfico A.1.1: Precios del gasoil a nivel del Mercado minorista



- (c) Dispuesto, a través de una Resolución del Ministerio de Industria y Comercio, el inicio de una coordinación efectiva de sus distintas dependencias con funciones relativas al sector combustibles, al nombrar un coordinador que conduzca y sea responsable del proceso de fiscalización de las actividades de comercialización en el país, con miras a una posible creación de un futuro ente regulador-fiscalizador.

Mercado Futuro

A.1.4 El Taller recientemente llevado a cabo con la participación de expertos internacionales y representantes de todos los actores del sector combustibles ha permitido lograr puntos de coincidencia con respecto a la futura política sectorial. Tanto el sector público, incluyendo a Petropar, y el sector privado de inversión nacional y extranjera, desean hacer una transición hacia un mercado competitivo, sin subsidios y transparente, basado en reglas claras y

predecibles, que permitan el desarrollo y crecimiento de un mercado que constituya motor y herramienta del progreso del país y que beneficie al consumidor final, el cual tiene derecho a un suministro de combustibles seguro, eficiente, oportuno y al menor precio posible. Esto es **Defender los Intereses del País**, elemento crucial del Plan Nacional de Combustibles.

Objetivos

- (a) Eliminar subsidios y lograr mercado competitivo
- (b) Permitir precios acorde con el mercado internacional
- (c) Sanear deuda y transformar Petropar en empresa viable
- (d) Crear organismo regulador-fiscalizador.

A.1.5 Para ello existe la necesidad de proceder con acciones coordinadas en varios frentes de la actividad económica y política, de manera paralela y simultánea, dando claras señales de cambio a toda la sociedad en el Paraguay. **Ha llegado el momento entonces de tomar decisiones.**

Acción # 1: Despolitizar la Fijación de Precios

A.1.6 Se debe transferir la responsabilidad de la fijación de precios a los actores económicos, quienes son los que responden según las leyes de mercado a la oferta y la demanda de bienes y servicios en cada uno de los segmentos de la industria. No es aceptable que sea el gobierno, que no controla el precio internacional ni los costos operativos (como fletes, almacenamiento, financiación, etc.) el que sea responsable de fijar el precio del producto.

A.1.7 El gobierno se preocupa de mantener la recaudación fiscal y de reorientar la demanda de combustibles a una estructura más racional reduciendo gradualmente la dieselización del mercado. La recaudación total proveniente del ISC a los combustibles no debe permitirse que disminuya y debe aplicarse de manera que no discrimine entre empresa pública y privados, modificando la fijación de dicho ISC a valores fijos por unidad de volumen, ya sea el derivado producido en la refinería o importado.

A.1.8 A fin de proteger al consumidor de cambios bruscos que son los que causan mayor inflación e impacto social, los ajustes de precio, tanto a la baja como a la alza, deben hacerse con mayor regularidad reflejando la realidad del mercado internacional (Inicialmente se propone que sea por lo menos cada 15 días). Esto evita, en cualquier caso, que se produzca un embalsamiento de posibles pérdidas que hagan más difícil aún la aplicación de ajustes posteriores.

A.1.9 Petropar, que es el único que tiene inventarios de diesel en el momento, quedará entonces como responsable de la fijación del precio a la salida del Terminal. El nuevo Decreto 2283 del 29 de Abril del 2004 ya ha dado un importante paso en este sentido al estipular que no hay que esperar una diferencia de 5%, para contemplarse un ajuste de los precios como era anteriormente. Su artículo 2 establece que Petropar podrá proponer al Equipo Económico el estudio de los cambios necesarios “...de acuerdo con la exigencia de las condiciones económicas imperantes en el país”. Además hay que considerar el cambio de normas para permitir que Petropar pueda vender a partir de su terminal no solo a los distribuidores sino

también a terceros así como a grandes consumidores finales, a los precios fijados, sin descuentos especiales ni discriminación alguna (Petropar no variará su estrategia presente en el mercado hasta que se decida el futuro de la empresa en base al objetivo 3.- antes mencionado).

A.1.10 Los privados, ante un cambio en la política de precios, quedan entonces a la expectativa para comenzar a importar directamente el gasoil y comercializarlo de acuerdo a sus planes y agresividad en el mercado, cuyo efecto ya está viéndose al haberse anunciado la importación de gas oil por terceros al mercado de Encarnación.

A.1.11 De acuerdo a la nueva estrategia y teniendo en cuenta que Petropar actuará de manera independiente, el gobierno, a través de la Dirección General de Combustibles del Ministerio de Industria y Comercio, y en el futuro el ente regulador, publicará de aquí en adelante un precio indicativo referencial a nivel de boca de salida del minorista considerando todos los costos del producto hasta ese punto, pero solo para información y referencia del consumidor. Cada uno de los distribuidores finales tomará en cuenta para establecer su precio al público, sus costos operativos y los márgenes deseados hasta los límites que se determinan como resultado de la libre competencia. Es necesario estar conciente de que se requerirá la revisión de las normas vigentes para favorecer el rápido desarrollo de la competencia.

Acción #2: Reactivar la Participación Privada

A.1.12 El Gobierno se propone incentivar las inversiones del sector privado tratando al nacional y al extranjero en igualdad de condiciones. El caso de la nueva planta de almacenamiento y despacho de Petrosan muestra claramente la dirección a tomar para desarrollar infraestructura que va a permitir un mercado competitivo.

A.1.13 El establecimiento de Reglas claras, predecibles, y permanentes, así como el reconocimiento de los riesgos, mitigación de los mismos, contribuirán a que el mercado retribuya a aquellas inversiones que operan eficientemente, de manera que se eliminan las bonificaciones fijas y arbitrariamente fijadas.

A.1.14 Para asegurar un abastecimiento continuo y seguro, y para proceder con la desmonopolización de Petropar que de facto es el único responsable del mantenimiento del suministro y de los inventarios de seguridad, es necesario establecer reglas que establezcan una responsabilidad compartida por todos los distribuidores que intervengan en el comercio mayorista, incluyendo a Petropar si esa fuera la decisión sobre su futuro en un mercado competitivo.

Acción #3: Redefinir el Rol de Petropar

A.1.15 De acuerdo al Plan de Combustibles uno de los objetivos es que Petropar sea transparente y para dirigirse en ese sentido, debe de tener un saneamiento financiero. Esta política de saneamiento de Petropar ya ha sido en realidad iniciada con el último ajuste del precio del gasoil, pero requiere que se continúe y para ello es indispensable la auditoría contable que determine los costos reales y que evalúe los procedimientos de gestión, cuya eficiencia debe mejorar indiscutiblemente. Debe entenderse que actuando en un mercado competitivo, la pérdida acumulada, e insostenible, es irrecuperable vía precios por lo que el saneamiento implica una determinación clara de apartarla de la empresa, lo cual podría significar también que

políticamente se rompe con la Petropar del pasado, constituyendo así un paso importante en la reforma del Estado.

A.1.16 Todo sacrificio fiscal que conduzca a concluir el saneamiento de Petropar necesita obviamente de:

- (a) transparentar la información de sus operaciones y su situación económico-financiera, y
- (b) un plan de negocios creíble y realista que asegure que en el futuro se convierta en una empresa viable en el contexto de la competencia.

A.1.17 Para transparentar la información, es indispensable que se publiquen los resultados de la auditoría apenas se conozcan, así como los estados financieros ya disponibles a través de distintos medios y la página web.

A.1.18 Al diseñar un plan de negocios, Petropar debe sacar máximo provecho de los activos y los recursos humanos que tiene, debe constituir unidades de negocios independientes y rentables, operar eficientemente la refinería si ese fuera el resultado de un análisis realista del mercado y de su participación en él, decidir el destino de la planta de alcohol, alquilar las instalaciones de GLP y las de recepción, almacenamiento y despacho a terceros, sobre la base del flujo de caja que genere para labrarse un nuevo futuro. En este nuevo futuro las opciones deben incluir capitalizaciones, asociaciones estratégicas, joint-ventures con el sector privado, etc.

A.1.19 No se debe permitir que se vuelva a generar una situación de crisis financiera de esta magnitud. Más aún el gobierno, una vez saneada la empresa, no debe poner en peligro el financiamiento público que se necesita para otros sectores sociales, que sí son de su entera responsabilidad, para una eventual necesidad de Petropar. La empresa deberá operar sin aval, preferencia alguna ni recursos del Estado.

A.1.20 El gobierno se ha comprometido en el marco de la Estrategia de Apoyo al País coordinada por el Banco Mundial⁴ a tomar las medidas necesarias para que Petropar no presente pérdidas financieras en el 2004 ni en los años siguientes, de manera de parar su descapitalización. Dos medidas importantes en este sentido han sido el cambio de personal al mando de la empresa a inicios de este año y el aumento del precio del diesel a finales de abril. Igualmente es imprescindible que Petropar prepare y actualice mensualmente sus proyecciones detalladas de resultados para el 2004.

A.1.21 Se entiende que hay restricciones debido al carácter de empresa pública tal como su sujeción a los procedimientos administrativos del Estado y la ingerencia de los estamentos políticos del mismo. Se debe estar dispuesto a analizar las sugerencias de Petropar en este sentido y el cambio de las normas que se requiera, como por ejemplo la posibilidad de convertirse en una sociedad anónima y otras medidas necesarias para acondicionarse a la nueva realidad aquí descrita, es decir a operar en un mercado de libre competencia bajo una gestión transparente.

⁴ Estrategia de Asistencia al Desarrollo (CAS)

**Acción # 4: Establecer Mecanismos de Transparencia y de Defensa del Consumidor
Creando un Organismo Regulador**

A.1.22 Es importante que se mejore la imagen del sector combustible en general y de Petropar en general, y que el público este suficiente y permanentemente informado de las decisiones que se vayan tomando. Como se ha dicho anteriormente, Petropar debe publicar sus estados financieros y en el futuro estar abierto a la colectividad en ese sentido. Los derechos del consumidor exigen la disponibilidad de información clara, correcta y oportuna, así como la solución de los problemas derivados de fraude, corrupción, seguridad, controles de cantidad y calidad en los productos y servicios, la pérdida fiscal y la deuda acumulada de la empresa.

A.1.23 El Plan Nacional de Combustibles tiene como primer objetivo la Transparencia. El gobierno debe utilizar este sector como ejemplo de reforma en la gestión del Estado a través de una campaña de información agresiva hacia la comunidad explicando su nueva política en busca del apoyo necesario para seguir sus reformas y actuar en otros frentes. Por ejemplo, las recientes medidas tomadas en relación a los precios, que han llevado el gasoil en el mercado del Paraguay al nivel del de Brasil y Argentina, van a permitir la eliminación del contrabando de este producto.

A.1.24 La necesidad de controlar la calidad y la cantidad de combustibles que compra el consumidor es evidente. Existen quejas numerosas a pesar de que se cuenta con las normas al respecto, pero las instituciones no cuentan con los recursos necesarios y sus acciones no son coordinadas. Los representantes de las instituciones encargadas, constituidos en uno de los grupos de trabajo del taller recién realizado, reconocieron estos problemas y presentaron recomendaciones a implementar de inmediato que han sido implícitamente recogidas por el Ministerio de Industria y Comercio en la resolución antes referida y otras, a corto y mediano plazo, cuya implementación requiere un organismo regulador y fiscalizador.

A.1.25 Como la ley prevé un mercado abierto y con la nueva política, que sea competitivo y dinámico, sin embargo, por razones del tiempo en que se ha funcionado con un monopolio de facto, se requiere que los reglamentos y normas se revisen adecuadamente de manera que se aseguren los requerimientos mínimos para la existencia de una libre competencia. Como parte de la transición a un mercado competitivo, es necesario que se den reglas claras y se apliquen de una manera imparcial y para ello hay que crear ese ente regulador que sea de carácter técnico, políticamente independiente, financieramente autónomo, con poder de sanción y una alta reputación de sus directivos y trabajadores. No se trata de crear una nueva burocracia sino de una reagrupación de funciones y personal ya existentes bajo el mando de personas idóneas, con objetivos definidos y que apliquen procedimientos modernos de control.

A.1.26 Al establecerse esas reglas claras, predecibles y estables para atraer y mantener una inversión rentable que asegure el abastecimiento de combustibles al consumidor de una manera segura, oportuna, con buena calidad de productos y servicios y al menor precio posible, y con la creación de un ente regulador que equilibre los intereses del Estado, los consumidores y las empresas del rubro, se estará cumpliendo con el objetivo de Equidad, claramente establecido en el Plan Nacional de Combustibles.

Mayo 12, 2004

Anexo 2

Carta del Presidente de la República enviando el proyecto de Ley al Congreso

A Su Excelencia
Don Miguel Carrizosa Galiano
Presidente del Honorable Congreso Nacional
Palacio Legislativo

Asunción, 29 de abril de 2005.

Nº: 251

Honorable Congreso de la Nación:

Con sumo agrado me dirijo a Vuestra Excelencia, en virtud de las normas contenidas en los Artículos 202, Numeral 12), 203 y 238, Numeral 3), de la Constitución Nacional, a fin de someter a vuestra consideración el “PROYECTO DE LEY DE COMBUSTIBLES DERIVADOS DEL PETROLEO Y DE BIOCOMBUSTIBLES”.

En ese afán el Poder Ejecutivo os encarece apreciar los fundamentos que abonan la pretensión y que hallan consignados en la siguiente exposición de motivos.

Al Respecto, cabe señalar que este Proyecto de Ley fue aprobado por el Equipo Económico Nacional en la sesión del 505 de abril de 2005, Acta Nº: 11. Su puesta en vigencia la convertirá en una herramienta oportuna y eficaz para sanear y transparentar el mercado de los combustibles en el país, mediante un nuevo marco regulatorio que desdoble institucionalmente las funciones de fiscalización y las de operación, que abra plenamente el sector de combustibles al libre mercado y que establezca reglas claras de respeto al consumidor y al medio ambiente.

Es compromiso de todos los poderes del Estado, con el beneplácito de la ciudadanía, avanzar sostenidamente en la construcción de un Estado de Derecho, en la Reforma del Estado y de la Economía con Justicia Social, proceso en el cual la creación de marcos regulatorios de las actividades económicas forma parte de las Políticas de Estado, cuya sostenibilidad en el tiempo es de importancia estratégica para el futuro de la Nación.

Con esa visión, el Poder Ejecutivo ha elaborado un proyecto de Ley que se propone terminar con el insostenible régimen de subsidio al diesel, el cual ha servido para distorsionar el mercado automotor, cuando el beneficio del precio regulado destinado a la producción generó un

agigantamiento superfluo del parque automovilístico. Y su consecuencia nefasta para el Estado fue la acumulación de un déficit creciente de PETROPAR.

La liberación parcial del mercado de combustibles en el país ha dado resultados satisfactorios, allanando el camino para seguir dando pasos firmes y seguros hacia su total liberación. Los agentes económicos privados han demostrado su capacidad de iniciativa propia para realizar inversiones en este rubro, tanto los de origen local como internacional, razón por la cual podemos tener la certeza de que ese comportamiento positivo garantizará los servicios mediante un suficiente abastecimiento para el consumo de los distintos sectores de producción y servicios.

Es indispensable transferir la responsabilidad de la fijación de precios a los actores económicos, quienes son los que responden según las leyes de la oferta y la demanda de bienes y servicios en cada uno de los segmentos de la industria. No es aceptable en un contexto moderno, que el Gobierno, quien no controla el precio internacional ni los costos operativos (como fletes, almacenamiento, financiación, etc.), sea el responsable de fijar precio alguno de productos del sector combustibles.

El establecimiento de reglas claras y el cambio de la política de precios harán que la empresa privada invierta para desarrollar el sector y comercializar sus productos de acuerdo a sus planes y agresividad en el mercado. La determinación de los precios al público será en función a los costos operativos y los márgenes deseados hasta los límites que se determinen como resultado de la libre competencia y las exigencias de controles modernos que permitan una operación segura y eficiente.

De todos modos, la función reguladora del Estado, prevista en este Proyecto de Ley, mediante la creación del organismo regulador-fiscalizador denominado Comisión Nacional de Combustibles (CONACOM), se ocupará de preservar los intereses generales de la Nación, el equilibrado juego de la oferta y la demanda, así como el respeto a los derechos de los consumidores y el cuidado del medio ambiente; mediante disposiciones ajustadas a los modernos principios jurídicos en la materia.

Las normativas de regulación y fiscalización insertas en este Proyecto de Ley contemplan los procedimientos para autorizaciones y licencias a los operadores interesados en desarrollar sus actividades empresariales en este rubro, incluyendo medidas y sanciones por infracciones relacionadas con la competencia leal, derechos de los consumidores, calidad de los productos, seguridad en los servicios y protección ambiental.

La idea de la creación de un organismo regulador y la separación de funciones descrita en el proyecto que se adjunta, no significará aumentar la burocracia estatal ni crear nuevas estructuras, sino simplificar el manejo de las diferentes funciones, concentrándolas en instituciones independientes entre sí. Para la conformación de su personal permanente se requerirá de personas especializadas, experimentadas y de alto nivel técnico en general, sobre todo por tratarse de una actividad como la petrolera que constantemente se regenera a través de nuevas tecnologías y procedimientos, así como dotado de los más altos valores de honestidad y responsabilidad, como corresponde a todo organismo de su tipo.

Este nuevo marco regulatorio propuesto en el citado Proyecto de Ley colocará al país a la altura de sus pares del MERCOSUR, quienes vienen actualizando sus disposiciones jurídicas en la materia para adecuarse a su vez a las normativas internacionales, con el fin de equiparar condiciones de competitividad en el globalizado mercado mundial.

En el nuevo escenario que sobrevendrá con tales requisitos de participación en el mercado local de los combustibles, la empresa PETROPAR dejará de ser una carga negativa para el fisco y, en consecuencia, para los castigados contribuyentes quienes finalmente deben aportar para sostener el injustificado subsidio a los automovilistas con motores de gasoil. El citado ente tampoco seguirá siendo un competidor desleal y un freno para las inversiones de origen local y extranjero, que tanta falta le hacen al país para proyectar su desarrollo sostenible.

Por tales razones, PETROPAR se podrá convertir en una empresa competitiva, sin avales ni preferencias, capaz de consolidarse y crecer con recursos propios, provenientes de una rentabilidad sana y obtenida por su productividad y competitividad en un mercado abierto, libre y transparente. Este Proyecto de Ley propone una redefinición clara del rol de PETROPAR, que lo lleve a una transformación total para poder desempeñarse de manera autónoma y exitosa en el libre juego de mercado. Esta independencia económica lo convertirá en una empresa responsable de sus propios resultados y le permitirá administrar situaciones generadas desde estamentos políticos del Estado y desde otras instancias ajenas a la lógica del mercado.

Los fundamentos generales que sostienen este Proyecto de Ley se nutren del derecho comparativo en la materia, dados los estudios realizados por nuestros equipos especializados a las legislaciones de países de la región y de otras latitudes. Existe un actualizado y amplio acervo internacional en marcos jurídicos del sector energético y específicamente en el rubro de combustibles, que sirvieron de insumos y puntos de referencia para elaborar las normativas que mejor se pudieran adecuar a la realidad local y a las necesidades propias del mercado, en consonancia con las perspectivas y expectativas de desarrollo del país.

En ese sentido, el Paraguay viene realizando denodados esfuerzos por la modernización de sus sistemas jurídicos e institucionales en general que le permitan incorporarse en las instancias regionales y la comunidad internacional con una inconfundible identidad moderna y democrática y una irrenunciable vocación integradora.

De ese modo, el Poder Ejecutivo busca cumplir a cabalidad con sus principios rectores contenidos en su Plan de Gobierno, que son Transparencia, Eficiencia, Equidad, Desarrollo y Participación; los cuales se irán convirtiendo en las nuevas pautas de conducta de una Política de Estado, que practicada de manera sostenida y perseverante por el Gobierno Nacional, permitirá transformar la cultura estatal sobre estos valores universales.

Por todo lo expuesto, así como por las razones que Vuestra Honorabilidad podrá apreciar en el texto del Proyecto de Ley que se acompaña, el Poder Ejecutivo os solicita su aprobación.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

Nicanor Duarte Frutos
Presidente de la República del Paraguay

Ernst F. Bergen
Ministro de Industria y Comercio

Anexo 3

Proyecto de la Ley de Combustibles Derivados del Petróleo y de Biocombustibles

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA
CON FUERZA DE LEY

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

El objeto de esta Ley es asegurar:

- i) Un régimen legal adecuado, eficiente y transparente para las actividades, los participantes y las instalaciones de la cadena de suministro de combustibles.
- ii) El suministro de combustibles en forma segura y eficiente con precios competitivos y económicos para el consumidor final y la economía del país.
- iii) La aplicación de normas internacionales de seguridad y protección de la salud pública, de los recursos naturales y del medio ambiente en las instalaciones y operaciones de suministro de combustibles.
- iv) La calidad de los combustibles derivados de petróleo y biocombustibles conforme a las normas establecidas.
- v) Una estructura institucional eficiente y transparente con capacidad adecuada para la aplicación y fiscalización de la legislación vigente.
- vi) El incentivo al desarrollo empresarial en un mercado de libre competencia sin intervenciones estatales, salvo en los casos previstos en esta ley.
- vii) Un sistema de información y el monitoreo continuo de los precios y otras condiciones de suministro que asegure la transparencia del mercado, precios competitivos y márgenes adecuados de los suministradores para incentivar el mejoramiento de los servicios.
- viii) La transparencia del mercado para incentivar el mejoramiento de los servicios, con precios resultantes del libre juego de la oferta y la demanda.
- ix) El fomento de la inversión en la infraestructura y la participación de nuevos agentes económicos en la cadena de suministro de combustibles.

Esta Ley establece el régimen legal para importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de petróleo crudo, combustibles derivados del petróleo, de biocombustibles, de grasas y aceites lubricantes, así como la creación de una nueva estructura institucional para el sector combustibles.

Están sujetos a esta Ley las personas físicas y jurídicas sean de derecho privado o público relacionadas que intervienen en la cadena de suministro de combustibles

Se encuentran fuera del alcance de esta Ley:

- (1) Las actividades vinculadas al gas natural.
- (2) Las Embarcaciones y operaciones de transporte fluvial de petróleo crudo y de combustibles.
- (3) Las actividades e instalaciones relacionadas con la prospección, exploración, desarrollo y producción de yacimientos de hidrocarburos dentro de los límites geográficos establecidos por un contrato de concesión o cualquier otra modalidad prevista en la Ley 779/95.

Las actividades en la cadena de suministro podrán ser realizadas libremente y en igualdad de condiciones por las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, sean de derecho público o privado que hayan obtenido la Licencia o Autorización y operen en virtud a ésta Ley y sus Reglamentaciones.

Para los efectos de esta Ley se adoptan las siguientes definiciones:

- i) **AUTORIZACIÓN:** acto por el cual la Comisión Nacional de Combustibles otorga la facultad de Construcción de nuevas instalaciones, ampliación o modificación de instalaciones existentes de la cadena de suministro de combustibles y las actividades relacionadas al mismo.
- ii) **BIOCOMBUSTIBLES:** Combustibles, y aditivos a los mismos, derivados en su totalidad, o en parte, de materias primas agrícolas o silvícola que comprende, pero no está limitado a:
 - Bioetanol o alcohol etílico obtenido por fermentación de biomasa lignocelulósica u otras materias primas de alto contenido de azúcares
 - Bioaceites, biodiesel o aceites vegetales obtenidos de plantas oleaginosas, ésteres metílicos o etílicos derivados de estos, o de ácidos grasos de otras materias primas.
- iii) **CADENA DE SUMINISTRO:** Comprende las distintas instalaciones, equipos, operaciones y sustancias relacionadas con importación, exportación, transformación, almacenamiento, transporte (fluvial y terrestre), distribución, comercialización y otras actividades relacionadas con los combustibles derivados del petróleo y de biocombustibles en el territorio nacional.
- iv) **COMBUSTIBLES:** Comprende el petróleo crudo, combustibles derivados del petróleo, incluyendo el GLP, y los biocombustibles quemados en motores de combustión, en calderas, hornos u otros dispositivos destinados al aprovechamiento de la energía liberada en la combustión.
- v) **COMERCIALIZACIÓN:** Compra y venta de combustibles al por mayor y al por menor.

- vi) **COMITÉ TÉCNICO:** El Comité Técnico de Combustibles (COTEC) que se crea según el Artículo 23.
- vii) **COMISIÓN:** La Comisión Nacional de Combustibles (CONACOM) que se crea según el Artículo 8.
- viii) **DEPÓSITOS:** Sitios de almacenamiento con tanques, instalaciones y equipos de manejo y trasiego, recepción y entrega de combustibles y petróleo crudo.
- ix) **DERIVADOS:** Compuestos orgánicos puros o mezclados que se obtienen del procesamiento del petróleo crudo o mezclas de los mismos por cualquier medio o proceso químico que comprende pero no esta limitado a los siguientes:
- Asfaltos, carbón de petróleo y otros residuos.
 - Benceno, benzol o bencina;
 - Bunker o fuel oil para motores de combustión, hornos o calderas.
 - Gas licuado del petróleo (GLP) o gases comerciales de butano, etano, metano, propano y otros similares o mezcla de estos gases, ya sea en estado líquido o gaseoso.
 - Gasolinas o naftas.
 - Gasoil, gasóleo o aceite diesel
 - Grasas y aceites lubricantes refinados o purificados
 - Kerosén y aceites similares para iluminación o combustión.
 - Líquidos del gas natural obtenidos en la producción de gas natural o su procesamiento, compuestos principalmente de etano, propano, butanos, pentanos, nafta naturales, condensado o sus mezclas.
 - Turbo fuel o combustible para motores a propulsión.
 - Otros productos o subproductos derivados del petróleo crudo con punto de inflamabilidad inferior a 120 grados centígrados, determinado en aparato cerrado de Pensky-Martens.
- x) **DÍA:** Significa día calendario.
- xi) **DIRECTORIO:** Órgano colegiado de dirección de la Comisión Nacional de Combustibles (CONACOM).
- xii) **DISTRIBUIDOR AL POR MAYOR:** Operador de venta de combustibles para su posterior distribución al por menor.
- xiii) **DISTRIBUIDOR AL POR MENOR:** Operador de venta de combustibles al consumidor final.
- xiv) **DISTRIBUIDOR DE GLP:** Operador del fraccionamiento y envasado del GLP y su posterior distribución al por mayor y a granel.

- xv) DUMPING: acción de ofertar productos en el mercado con precios inferiores a sus costos de producción.
- xvi) ENTIDAD DE ACREDITACIÓN: Institución que verifica el cumplimiento de los requisitos técnicos por los Inspectores Acreditados.
- xvii) ESTACIÓN DE SERVICIO: Instalación y depósito para la venta directa de combustibles al consumidor final.
- xviii) EXPORTACIÓN: Venta de combustibles al extranjero y su expedición hacia mercados internacionales.
- xix) GAS LICUADO DE PETRÓLEO O GLP: El combustible que se almacena, transporta y suministra a presión, en estado líquido, en cuya composición química predominan los hidrocarburos butano y propano.
- xx) GAS NATURAL: Hidrocarburos que en condiciones atmosféricas normales de presión y temperatura se presentan en estado gaseoso;
- xxi) HIDROCARBUROS: Cualquier compuesto orgánico del carbono e hidrógeno en cualquier estado físico natural, ya sea gaseoso, líquido o sólido.
- xxii) IMPORTACIÓN: Adquisición de combustibles del extranjero y su internación al mercado nacional.
- xxiii) INSPECTORES ACREDITADOS: Personas físicas o jurídicas del derecho privado debidamente acreditados para realizar tareas de control y fiscalización.
- xxiv) LEY: Comprende esta Ley y sus reglamentos, así como las normas y especificaciones técnicas basados en las mismas.
- xxv) LICENCIA: acto por el cual la Comisión Nacional de Combustibles otorga la facultad de realizar cualquier actividad específica en la cadena de suministro de combustibles sujeta a ésta Ley.
- xxvi) MINISTRO o MINISTERIO: El Ministro o Ministerio de Industria y Comercio encargado del sector combustible.
- xxvii) NORMAS INTERNACIONALES: Comprende normas, estándares, directrices características, especificaciones y códigos de práctica internacionales, generados y aprobados por organismos de normación reconocidos para un uso común y repetido para bienes, servicios, métodos de producción, construcciones, instalaciones y equipos en materia de calidad, seguridad industrial, protección de salud pública y laboral y del medio ambiente aplicables a la cadena de suministro de combustibles.
- xxviii) OPERADORES: Los titulares de Licencias y Autorizaciones participantes en las actividades de la cadena de suministro de combustibles.
- xxix) TRANSFORMACIÓN: Refinación y otros procesos industriales de transformación de hidrocarburos, incluyendo plantas petroquímicas.

- xxx) **PETRÓLEO CRUDO:** Hidrocarburos líquidos a condiciones atmosféricas normales de presión y temperatura las cuales no hayan sufrido ningún proceso industrial de transformación, incluyendo el petróleo reconstituido, compuesto de petróleo crudo y derivados en cualquier proporción.
- xxxii) **PUESTOS DE CONSUMO PROPIO:** Depósitos y otras instalaciones para dispensa de combustibles exclusivamente para el consumo propio del propietario o operador de dichos depósitos e instalaciones.
- xxxiii) **REFINACIÓN:** Proceso tecnológico de la industria petrolera para transformación de petróleo crudo y producción de derivados.
- xxxiiii) **VENTANILLA UNICA:** La concentración del flujo de información y procedimiento para todas las actividades relacionadas con la aplicación de esta Ley.

TITULO II

AUTORIDAD DE APLICACION DE LA LEY

CAPITULO I

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Industria y Comercio, tendrá las siguientes responsabilidades principales para el sector de combustibles:

- i) Definir e implementar, conforme a sus atribuciones constitucionales, las políticas y estrategias adecuadas, a corto, mediano y largo plazo, para asegurar el abastecimiento seguro de combustibles al país en condiciones económicas razonables y de manera eficiente.
- ii) Promover el mejoramiento del comercio regional de combustibles e impulsar la diversificación de fuentes de abastecimientos en el ámbito regional e internacional;
- iii) Proponer al Poder Legislativo proyectos de leyes, promulgar las resoluciones referentes al suministro de combustibles, planteados por o elaborados en cooperación con la CONACOM;

CAPITULO II

LA COMISIÓN NACIONAL DE COMBUSTIBLES

- (1) Créase la **Comisión Nacional de Combustibles** (CONACOM) como entidad autárquica y descentralizada de la administración del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio, cuya competencia, facultades y conformación se determinan en esta Ley.
- (2) La CONACOM tiene como finalidad la regulación, el control y la fiscalización de la cadena de suministro de combustibles y velar por la libre competencia y transparencia en su funcionamiento.
- (3) La CONACOM tendrá su domicilio en la ciudad de Asunción, ejercerá su competencia en toda la República y podrá establecer delegaciones en los lugares donde las circunstancias lo requieran.

La CONACOM se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Comercio y ejercerá sus funciones en forma exclusiva, sin que ellas puedan ser delegadas a otros organismos del Estado.

- (4) La CONACOM estará compuesta por las siguientes dependencias:
 - a) Dirección de Autorizaciones y Licencias;
 - b) Dirección de Control y Fiscalización;
 - c) Dirección de Protección de Competencia, de los Consumidores e Informaciones;
 - d) Dirección de Administración y Finanzas; y
 - e) Asesoría Jurídica.
- (5) La dirección y administración de la CONACOM estará a cargo de un Directorio, compuesto de un Presidente, y cuatro Directores nombrados por Decreto del Poder Ejecutivo y con las funciones indicadas:
 - a) Director de Control y Fiscalización.
 - b) Director de Autorizaciones y Licencias.
 - c) Director de Administración y Finanzas.
 - d) Director de Protección de Competencia, de los Consumidores e Información.
- (6) El personal permanente de la CONACOM no podrá exceder el número de sesenta a tiempo completo y la selección se hará mediante concurso público basado en igualdad mérito y capacidad de acuerdo al procedimiento establecido en su reglamento interno.
- (7) Los directores deberán ser personas de reconocida competencia técnica y profesional. El Presidente y los Directores serán nombrados por un período de seis (6) años, pudiendo ser renovados por un solo período de la misma duración.
- (8) El procedimiento para el nombramiento del directorio será:
 - (a) el Poder Ejecutivo nombrará al presidente del Directorio;

- (b) el Poder Ejecutivo seleccionara y nombrara a cada uno de los cuatro directores de ternas propuestas por el Ministro de Industria y Comercio, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Obras Publicas y Comunicaciones y uno por acuerdo entre los operadores licenciados de la cadena de suministro o sus asociaciones y las organizaciones de consumidores que fueran reconocidas por el Ministerio de Industria y Comercio.
 - (c) En caso de no existir propuestas dentro del plazo establecido en el reglamento el Poder Ejecutivo los nombrara directamente.
- (9) La CONACOM podrá contratar expertos nacionales o internacionales para tareas específicas para períodos de no más de nueve (9) meses por persona.

Para ser miembro del Directorio de la CONACOM se requiere:

- i) Nacionalidad paraguaya
- ii) Tener, como mínimo, treinta y cinco años cumplidos;
- iii) Reunir los requisitos para ser funcionario público; y
- iv) Poseer título universitario en carreras afines al objeto y funciones de la CONACOM, con experiencia mínima de diez (10) años en el ejercicio idóneo de la profesión.

No podrán ser designados, ni en su caso, ejercer el cargo de miembro del Directorio:

- i) Las personas suspendidas en el ejercicio de la ciudadanía;
- ii) Los inhabilitados de bienes, los concursados, los fallidos y los inhabilitados por resolución judicial;
- iii) Los inhabilitados para ejercer cargos públicos; y
- iv) Las personas con inhabilidades que se establezcan en las reglamentaciones de la presente Ley

Los miembros del Directorio y funcionarios de nivel gerencial de la CONACOM que son o han sido directores, gerentes, socios, accionistas o empleados de personas físicas o jurídicas, sujetas a la supervisión de la CONACOM, deberán desvincularse legal y fehacientemente de ellas a la fecha de su nombramiento.

(1) Un miembro del Directorio de la CONACOM cesará en sus funciones por las siguientes causas:

- i) Expiración del término de su mandato, continuando en funciones hasta el nombramiento del nuevo miembro;
- ii) Renuncia presentada y aceptada por el Poder Ejecutivo;
- iii) Inhabilidad sobreviniente, incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones o fallecimiento;
- iv) Incompatibilidad producida con posterioridad a su nombramiento como miembro de la CONACOM, condena por delito doloso, previa instrucción de sumario administrativo; y

- v) Destitución por Decreto del Poder Ejecutivo por faltas graves como inconducta o por quedar incursos en alguna causal de incompatibilidad o de inhabilidad, debidamente comprobada previo sumario administrativo.

(2) En caso de vacancia por cualquier causa, será nombrado un miembro sustituto por el Poder Ejecutivo de acuerdo al procedimiento de designación establecido en esta ley. La terna para el nuevo nombramiento será presentada por el sector del cual proviene el miembro que cesa en sus funciones.

(1) El Presidente y los Directores ejercerán sus funciones a tiempo completo y en forma exclusiva, sin que ellos puedan ser delegadas ni objeto de abocamiento por parte de otros organismos del Estado.

(2) La CONACOM sesionará válidamente con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros. Las decisiones se tomarán con voto de la mayoría simple de los miembros presentes. El Presidente o quien haga de sus veces en caso de ausencia, tendrá doble voto en caso de empate.

(3) En caso de ausencia del presidente, la provisionalidad en el cargo se dará en forma rotativa entre los miembros del directorio de la CONACOM.

(4) Las remuneraciones del Presidente y los Directores serán establecidas por Ley del Presupuesto General de la Nación y deberá ser competitivo con el pago de ejecutivos de niveles similares en la industria privado.

(5) El personal de la CONACOM se regirá por el Código Laboral que sea de aplicación al régimen de actividad privada.

La CONACOM ejercerá las siguientes funciones:

- i) Implementar políticas y estrategias establecidas por el Poder Ejecutivo para el abastecimiento seguro, continuo y permanente de combustibles al país a precios competitivos y en calidades adecuadas;
- ii) Observar y analizar cotidianamente mercados de combustibles nacionales e internacionales;
- iii) Desarrollar planes de carácter indicativo para el fortalecimiento del sector de combustibles y su infraestructura, promover y coordinar su implementación con otros organismos del Estado y el sector privado;
- iv) Adoptar e implementar la aplicación de estándares internacionales de seguridad y protección de la salud pública, de los recursos naturales y del medio ambiente en la cadena de suministro de combustibles del país;
- v) Elaborar o autorizar estudios, reportes y recomendaciones para el desarrollo estratégico del abastecimiento de combustibles, y la formulación de la política energética del sector combustibles del país;
- vi) Elaborar y aprobar los reglamentos técnicos y administrativos para el suministro de combustibles;
- vii) Elaborar y aprobar normas y especificaciones técnicas nacionales y adoptar normas internacionales para la cadena de suministro en colaboración con otros organismos estatales según las leyes aplicables;

- viii) Formular anteproyectos de leyes y decretos o modificaciones de las mismas y proponer su promulgación al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Comercio;
- ix) Elaborar el presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos, elevándolo vía Ministerio de Industria y Comercio, a la autoridad pertinente;
- x) Confeccionar anualmente la memoria, balance y rendición de cuentas, los que deberán ser presentados a la Contraloría General de la República y al Poder Ejecutivo, y dados a publicidad dentro de los tres primeros meses de cada año calendario;
- xi) Contratar y remover a su personal, fijándole las funciones y remuneraciones pertinentes;
- xii) Administrar y disponer de los bienes que integran el patrimonio de la CONACOM;
- xiii) Aprobar la organización interna de la entidad y dictar el reglamento interno;
- xiv) Otorgar, renovar y cancelar Licencias y Autorizaciones según el Título III;
- xv) Supervisar, fiscalizar y controlar a los titulares de autorizaciones y licencias el cumplimiento de esta Ley, sus reglamentos y de las normas técnicas aplicables, en cooperación y coordinación con otros organismos responsables;
- xvi) Recibir e investigar, en cooperación con otras autoridades competentes, encuestas y quejas de otros organismos estatales, operadores, usuarios, consumidores y otros interesados referente al suministro de combustibles, y crear los mecanismos necesarios para atender y resolverlas. ;
- xvii) Prevenir y tomar las medidas necesarias para impedir toda práctica restrictiva de la competencia en el suministro de servicios y productos en la cadena de suministro en cooperación con otros organismos competentes según la legislación aplicable;
- xviii) Aplicar las medidas correctivas pertinentes en caso de incumplimiento de esta Ley y sus reglamentaciones;
- xix) Establecer y manejar el sistema de monitoreo de precios de venta de combustibles al consumidor final.
- xx) Establecer y mantener actualizado un Sistema de Información de Combustibles y un Registro de Operadores e Instalaciones Petroleras y realizar auditorias a los mismos, a fin de verificar la veracidad de la información que ellos están obligados a suministrar y con el objeto de servir como base de datos estadísticos oficiales del Estado para el sector combustibles como instrumento de monitoreo y desarrollo para el Gobierno y los agentes económicos, así como fuente de transparencia e información para los consumidores y el público general;

- xxi) Publicar reportes periódicos sobre la situación del mercado de combustibles y facilitar el acceso a los datos a todos los interesados;
- xxii) Supervisar el establecimiento y mantenimiento de inventarios mínimos de combustibles por los operadores;
- xxiii) Dictar las resoluciones cuyo cumplimiento serán de carácter obligatorio para la cadena de suministro y consumidores;
- xxiv) Elaborar informes y demás actos jurídicos que sean necesarios para el funcionamiento regular y eficiente, así como para el cumplimiento de sus objetivos y/o fines;
- xxv) Aplicar sanciones por el incumplimiento y violaciones de las disposiciones de esta Ley y sus reglamentaciones;
- xxvi) Monitorear el sistema de regulación y fiscalización del suministro de combustibles;
- xxvii) Servir como “ventanilla única” para los actores del mercado y la población, actuales y futuros ofreciendo asistencia técnica, información, y coordinación con otras autoridades del Estado;
- xxviii) Dictar el reglamento del personal;
- xxix) Ejercer las demás funciones que le confieren esta ley y otras Leyes vigentes.

(1) Créase una tasa retributiva de los combustibles por prestación de servicios de la CONACOM no superior a los 6 (seis) -guaraníes por cada litro importado o producido en el país, valor que se ajustará anualmente por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Banco Central del Paraguay (BCP)

(2) El pago de esta tasa retributiva se hará en el momento de realizarse el pago del Impuesto Selectivo al Consumo.

(3) Las modalidades de transferencias y depósitos a las cuentas de la CONACOM, así como las multas o cargas financieras por los atrasos estarán determinados en la reglamentación.

(4) El importe de la tasa retributiva será fijado anualmente por Resolución del Ministerio de Industria y Comercio.

Los recursos financieros de la CONACOM para cubrir sus costos de funcionamiento no podrán tener otro destino y uso, y serán los siguientes:

- i) El total de los ingresos provenientes de la tasa retributiva del servicio creada por el artículo 18 de esta Ley;
- ii) El importe de las licencias y autorizaciones otorgadas;
- iii) El importe de los derechos de inspección y tasas similares que establezca por los servicios especiales que preste;
- iv) Los ingresos por venta de publicaciones, informes, estudios, bienes de su propiedad, derechos, intereses, servicios y otros ingresos propios que perciba;

- v) Las sumas que ingresen por aplicación de multas y decomisos;
- vi) Las donaciones o legados sin cargo y que sean aceptados;
- vii) Los créditos que obtenga por parte de organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros, con sujeción a las disposiciones vigentes; y
- viii) Los demás bienes y recursos que adquiera o venda a cualquier título o le sean transferidos para el desarrollo de sus objetivos.

Los recursos y gastos de la CONACOM deberán ser incorporados en la Ley de Presupuesto General de la Nación, de acuerdo a las normas y principios de la Ley de Administración Financiera del Estado vigente, la Ley de Presupuesto anual y reglamentaciones. El presupuesto anual de gastos y recursos de la CONACOM será equilibrado y los excedentes serán incorporados al presupuesto del año siguiente. Habilitará un plan de cuentas adecuado a las funciones que tiene a su cargo con el fin de facilitar el control del uso de sus recursos. La rendición de cuentas se realizará de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos por la Contraloría General de la República y podrá realizar una auditoría externa anualmente.

La CONACOM esta exenta del Impuesto Inmobiliario y de otros tributos que inciden sobre los inmuebles, así como de la tasa y contribuciones.

- (1) La CONACOM estará sometida al control de auditoría y legalidad a cargo de la Contraloría General de la República. La CONACOM está obligada a realizar anualmente una auditoría externa contratada por la misma entidad y cuyo dictamen será elevada al Ministerio de Industria y Comercio.
- (2) La fiscalización de la observancia por la CONACOM de las prescripciones de la presente Ley y demás disposiciones aplicables en la materia, estará a cargo de un síndico designado por la Contraloría General de la República.

CAPITULO III

EL COMITÉ TÉCNICO DE COMBUSTIBLES (COTEC)

Créase el Comité Técnico de Combustibles (COTEC) como un grupo técnico asesor de la CONACOM, que será un órgano de participación y cooperación entre el sector público y privado para fortalecer las capacidades técnicas y la eficiencia de coordinación entre los sectores.

El COTEC será presidido por la persona elegida entre sus miembros y será integrado por los representantes de los siguientes sectores:

- i) un representante del Ministerio de Hacienda;
- ii) un representante de la Secretaría del Medio Ambiente ;
- iii) un representante por todas las Municipalidades de la República;
- iv) un representante por todas las Gobernaciones de la República;
- v) un representante de las empresas nacionales titulares de licencias de distribución de combustibles;
- vi) un representante de las empresas nacionales titulares de licencias de plantas de

almacenamiento de combustibles;

- vii) un representante de los titulares de licencias de transporte fluvial de combustibles;
- viii) un representante de los titulares de licencias de transporte terrestre de combustibles;
- ix) un representante del sector de biocombustibles;
- x) un representante de los titulares de licencias de estaciones de servicio; y
- xi) un representante de los titulares de licencia de distribución del GLP.

(1) Los miembros del COTEC serán nombrados por un período de tres años, pudiendo ser renovados por un solo período de la misma duración.

(2) Los miembros del COTEC cesarán en sus cargos por: Expiración del término de su designación; Renuncia presentada al Presidente de la CONACOM; y Faltas graves debidamente comprobadas.

(1) El COTEC será un foro de cooperación e intercambio de experiencias técnicas y administrativas entre el sector público y privado. Las principales funciones del COTEC serán:

- i) Recibir, revisar y comentar todos los proyectos o borradores finales de legislación y reglamentación, de normas, estándares y especificaciones técnicas elaboradas por la CONACOM o el Ministerio de Industria y Comercio;
- ii) Desarrollar y proponer a la CONACOM o al Ministerio de Industria y Comercio mejoras en las políticas y planes de abastecimiento de combustibles, regulaciones, procedimientos, normas técnicas y ambientales y otras sugerencias;
- iii) Sugerir propuestas sobre los Planes de Contingencia por Riesgo de Desabastecimiento;
- iv) Aconsejar y asesorar a la CONACOM o al Ministerio de Industria y Comercio en la coordinación de regulación y fiscalización con otras autoridades y los agentes económicos; y
- v) Servir como órgano de mediación en controversias entre los participantes de la cadena de suministro y entre ellos, y la CONACOM u otros organismos estatales.

Las resoluciones y opiniones del COTEC tendrán calidad de recomendaciones y no serán vinculantes, pero toda norma reglamentaria que no haya sido previamente objeto de dictamen del COTEC será nula. El COTEC deberá elaborar un reporte anual de su gestión, incluyendo las recomendaciones no resueltas por la CONACOM o el Ministerio de Industria y Comercio.

Los miembros del COTEC no recibirán remuneración por ejercer sus funciones. Los gastos que demanden las sesiones del COTEC serán incluidos en el presupuesto de la CONACOM. El COTEC elaborará su propio reglamento, el que será aprobado por la CONACOM.

TITULO III

AUTORIZACIONES Y LICENCIAS

- (1) Toda actividad en la cadena de suministro, sujeta a ésta Ley, requiere una Licencia de Suministro de Combustibles según las disposiciones de este Título.
- (2) Toda construcción de nuevas instalaciones, ampliación o modificación de instalaciones existentes de la cadena de suministro, requiere una Autorización de Construcción según las disposiciones de este Título.
- (3) El otorgamiento de Autorizaciones y Licencias según ésta Ley será sin perjuicio de aquellos otros permisos que se pudieran requerir según legislación aplicable por razones fiscales, de ordenación territorial y urbanismo, de protección ambiental o por otras razones.
- (4) Los formatos de la solicitud, los procedimientos de su presentación, evaluación, procesamiento, aprobación o rechazo y la documentación requerida se establecerán en un Decreto del Poder Ejecutivo.

(1) Las personas físicas o jurídicas interesadas en obtener una Licencia o Autorización presentarán una solicitud por escrito, con los requisitos establecidos en esta ley y sus reglamentaciones a la CONACOM. La CONACOM dictará resolución fundada aprobando o rechazando la solicitud y comunicará por medio de una nota al solicitante la aceptación o el rechazo de su solicitud de Licencia o Autorización respectivamente dentro de un plazo no mayor de treinta (30) días para las Licencias contados a partir de la recepción de la solicitud y en caso de la Autorización, en un plazo no mayor de noventa (90) días contados a partir de la recepción de la solicitud correspondiente. En caso de rechazo de la solicitud de Licencia o Autorización, el interesado podrá solicitar la aplicación del recurso de

..//reconsideración de su solicitud de Licencia o Autorización ante CONACOM en el plazo de treinta (30) días a partir de haber recibido la notificación de rechazo. La CONACOM dictará una resolución fundada aprobando o rechazando el recurso de reconsideración y comunicará por medio de una nota al solicitante la aceptación o el rechazo de su solicitud de Licencia o Autorización respectivamente dentro de un plazo no mayor de treinta (30) días para las Licencias contados a partir de la recepción de la solicitud y en caso de la Autorización, en un plazo no mayor de noventa (90) días contados a partir de la recepción de la solicitud correspondiente.

(2) En caso de que la CONACOM no se expida dentro de los plazos establecidos en la presente ley y sus reglamentaciones se considerara aprobada de pleno derecho, sin necesidad de pronunciamiento de autoridad administrativa. Para que este plazo comience a regir la solicitud deberá estar acompañada con toda la documentación y requisitos establecidos en esta ley y sus reglamentaciones. Cualquier pedido adicional de la autoridad administrativa suspenderá ese plazo, volviendo a correr una vez cumplida con dicho requerimiento. La CONACOM entregará al solicitante la documentación correspondiente dentro del plazo de 10 (diez) contados a partir del día en el cual venció el plazo para la expedición de la CONACOM.

En el proceso de evaluación de la solicitud de licencias y autorizaciones, la CONACOM podrá solicitar condiciones o requisitos especiales referentes a las obras, actividades o instalaciones en base de normas y especificaciones técnicas aplicables, previamente autorizadas por el Ministerio de Industria y Comercio.

Los titulares de Autorizaciones dispondrán de un plazo especificado en la misma Autorización para el inicio y la finalización de la construcción. Vencido dicho plazo sin que el titular haya iniciado o finalizado, respectivamente, la construcción o solicitado una extensión del plazo, la Autorización caducará. Al finalizar la construcción de las obras, la Comisión realizará una inspección de las obras y otorgará una Certificación de Cumplimiento según las disposiciones de la Ley y del Reglamento.

La publicación o revelación por la CONACOM y/o sus funcionarios y los integrantes del COTEC de datos e informaciones proporcionados y clasificados como confidenciales por el solicitante y sin su permiso constituirá una infracción y será sancionada de acuerdo a las disposiciones de la presente Ley y sus reglamentaciones.

La CONACOM, con acuerdo y por cuenta del solicitante, podrá contratar expertos nacionales o internacionales para la evaluación de solicitudes según las disposiciones a ser establecidas en la reglamentación.

Para la solicitud de una Autorización o Licencia y para sus renovaciones el solicitante pagará una tasa a la CONACOM, cuyo monto será establecido en la Reglamentación de la presente Ley. El pago de la mencionada tasa es independiente a la aprobación o rechazo de la solicitud.

(1) Las Licencias tendrán validez por períodos entre tres (3) y diez (10) años, dependiendo del tipo de actividades, las que serán clasificadas en la reglamentación de esta Ley.

(2) Las Licencias podrán ser transferidas a terceros, con la debida autorización de la CONACOM.

(3) Las Licencias son renovables. El Titular de una Licencia deberá presentar su solicitud de renovación 90 días antes de la fecha del vencimiento de su vigencia en cumplimiento con las condiciones establecidas por el Reglamento. Para el efecto la solicitud de renovación de Licencia tendrá el mismo tratamiento que la solicitud de obtención de Licencia en cuanto a procedimientos y a los plazos establecidos.

Las Autorizaciones y Licencias podrán ser canceladas por resolución denegatoria de la CONACOM fundada en razones legales y/o técnicas expresadas en la misma resolución, en los siguientes casos:

(i) Por incumplimientos de esta Ley y sus reglamentaciones, debidamente comprobados;

(ii) Por incapacidad sobreviniente, inhabilitación judicial, por quiebra y por disolución de la razón social del titular de la autorización o licencia;

(iii) Por todo hecho o acto que implique la pérdida o modificación de los requisitos legales, reglamentarios y técnicos que se tuvieron en cuenta al tiempo de otorgarlos; y

(iv) Por negarse a reparar o indemnizar los daños ocasionados por accidentes que se generen en el desarrollo de las construcciones respectivas o de las operaciones.

Las Autorizaciones y Licencias se extinguirán por las siguientes causas:

- i) Vencimiento del plazo de las mismas;
- ii) Renuncia del titular de la Autorización o Licencia;
- iii) Por haberse extinguida la persona jurídica titular del derecho;
- iv) Transferencias a terceros sin la autorización por la CONACOM; y
- v) Fallecimiento del titular de la Autorización o Licencia. En este caso los herederos tendrán preferencia para el otorgamiento de una Autorización o Licencia en condiciones similares a terceros interesados.

TITULO IV

OBLIGACIONES DE LOS OPERADORES

Los operadores titulares de Autorizaciones y/o Licencias, sus empleados y agentes están obligados a:

- i) Cumplir con esta Ley y sus reglamentaciones;
- ii) Realizar sus operaciones con diligencia y mantener sus instalaciones y equipos de acuerdo a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentaciones;
- iii) Importar, comprar, vender, manejar, transportar o almacenar en sus instalaciones exclusivamente combustibles que cumplan con las especificaciones de calidad contenidas en la presente Ley y sus reglamentaciones. En el caso de productos no autorizados, la reglamentación estipulara los procedimientos de adecuación;
- iv) Suministrar, en la forma y frecuencia indicada por la autoridad administrativa correspondiente, toda la información veraz pertinente a sus actividades e instalaciones que les sea requerida;
- v) Informar a la CONACOM, en el tiempo y en la forma indicada por la autoridad administrativa correspondiente, de interrupciones de sus operaciones, derrames ocurridos en las instalaciones, operaciones y medios de transportes en la cadena de suministro, casos de contingencias y otras emergencias; y
- vi) Prestar colaboración a inspectores y otros agentes públicos autorizados por la CONACOM y debidamente acreditados; permitirles el acceso a las obras e instalaciones y proporcionar la información y documentación pertinente que sean requeridas.

Serán conjunta y solidariamente responsables, todos los actores involucrados en la cadena de suministro, por daños causados a consumidores por la comercialización de combustibles que no cumplan con las especificaciones establecidas o que hayan sido alterados, sin perjuicio de las responsabilidades civil y/o penal si correspondiere.

La responsabilidad por daños de derrames ocurridos en las instalaciones, operaciones y medios de transporte de la cadena de suministro de combustibles, será de forma conjunta y solidaria entre todos los

propietarios de las instalaciones y medios de transporte y las personas encargadas de su operación y del manejo de los productos, sin perjuicio a las responsabilidades según los códigos generales del derecho civil y penal y sin detrimento del derecho de perseguir demandas de indemnización entre las partes involucradas.

La CONACOM, en coordinación con la Dirección Nacional de Aduanas y el Ministerio de Hacienda, está autorizada a establecer los puntos de entrada de las fronteras del país para la importación de combustibles por razones de seguridad, de control de calidad y de control del pago de impuestos y gravámenes.

Está prohibida la venta o entrega de combustibles en los puestos de consumo propio para el consumo por terceros, incluyendo los empleados, contratistas o agentes del titular de la Licencia de consumo propio.

(1) Para los titulares de Licencias de importación, refinación, almacenamiento y distribución al por mayor se establece la obligación de mantener inventarios mínimos de operación a un nivel de sesenta (60) días de cada producto que vendan o manejan, calculado según promedio de los volúmenes de los combustibles vendidos o manejados durante los tres meses precedentes. Para el mantenimiento de los inventarios el operador podrá usar sus propias instalaciones y/o capacidades arrendadas o contratadas en otra forma de terceros, siempre y cuando que las mismas cumplan con las disposiciones de ésta Ley sus reglamentaciones.

(2) Los volúmenes de productos en tránsito, así como los de propiedad del distribuidor mantenidos en los tanques de las estaciones de servicio o de puestos consumo propio quedarán excluidas del cálculo de los inventarios mínimos.

(3) El Poder Ejecutivo podrá aumentar el nivel de los inventarios mínimos de operación para ciertos productos, en caso de que detecte interrupciones en el abastecimiento de los mismos al país e identifique niveles insuficientes de inventarios de operación. El aumento entrará en vigencia después de seis (6) meses de la publicación de la Resolución correspondiente.

(4) La CONACOM estará encargada del monitoreo y de la fiscalización de los inventarios mínimos de operación.

TITULO V

EL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN DE COMBUSTIBLES

Crease el Sistema Nacional de Información de Combustibles (SNIC) y, como parte del mismo, el Registro Central de Operadores e Instalaciones Petroleras (RCOIP), a ser establecidos y mantenidos por la Comisión en base de las informaciones obtenidas de los operadores y de otras fuentes.

El SNIC consistirá en una base de datos centralizada y un sistema de información integrado. El SNIC incluirá datos de todos los segmentos de la cadena de suministro de combustibles, precios y actividades en el mercado nacional, datos de referencia de los mercados regionales e internacionales y otra información que la CONACOM considere útil.

En el RCOIP se registrarán todas las Autorizaciones y Licencias otorgadas, su renovación y cancelación, información relevante de los operadores, sus instalaciones y operaciones, así como los resultados de inspecciones, sanciones y otros datos generados en el monitoreo y la fiscalización de la cadena de suministro.

La CONACOM publicará reportes periódicos sobre la situación del mercado nacional e internacional y otorgará acceso a los datos para los interesados. La Comisión deberá compartir toda la información del SNIC y RCOIP con el Ministerio de Hacienda con el objeto de establecer controles fiscales e impositivos más efectivos dentro del sector.

La disposición del Artículo 33 referente a la protección de datos confidenciales se aplica también los datos contenidos en el SNIC y RCOIP.

TITULOVI

CALIDAD DE PRODUCTOS, SEGURIDAD Y PROTECCIÓN AMBIENTAL

- (1) Para mejorar la calidad y seguridad de la infraestructura, de los productos y servicios de la cadena de suministro, la CONACOM en coordinación y colaboración con el COTEC, el INTN, las autoridades ambientales y otros organismos,, implementará un programa de adopción gradual de las normas internacionales básicas para cada segmento de la cadena de suministro y se utilizara el método de adopción por referencia directa a las normas internacionales. La adopción de las normas internacionales será realizada por la CONACOM. El Ministerio de Industria y Comercio deberá aprobar por resolución la aplicación temporal de ciertas normas mientras se aplica la adopción correspondiente.
- (2) La CONACOM revisará continua y permanentemente las actualizaciones y cambios que experimenten las normas internacionales adoptadas de conformidad con este Artículo e informará periódicamente a los operadores y consumidores de los cambios adoptados.

(1) La CONACOM tendrá competencia en la cadena de suministro de combustibles en los términos de la legislación ambiental vigente, en relación con la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental, la definición de los términos de referencia para las mismas, la clasificación ambiental de obras y operaciones, auditorías ambientales y otras actividades de regulación y fiscalización ambiental.

(2) Para el cumplimiento de un Estudio de Impacto Ambiental o de otros requisitos de la legislación ambiental como condición del otorgamiento de una Autorización o Licencia, la CONACOM coordinará y colaborará con las autoridades ambientales competentes.

(1) La CONACOM examinará por medio de los inspectores acreditados el cumplimiento de las normas y requisitos de calidad, seguridad y protección ambiental, de oficio o a instancia de la parte interesada.

(2) La CONACOM promoverá la acreditación de inspectores privados. Dichos inspectores serán personas físicas o jurídicas del derecho privado, que tendrán que disponer de los medios humanos y materiales, así como de la capacidad técnica e imparcialidad para realizar su cometido.

(3) Las condiciones, procedimientos, requisitos, capacitación, honorarios y otros aspectos relacionados a la contratación de inspectores acreditados, serán establecidos en el reglamento de esta Ley.

(4) La CONACOM podrá revocar o anular el resultado de una inspección de los Inspectores Acreditados o podrá retirar la autorización otorgada en caso de que no cumplan con las disposiciones vigentes.

TITULO VII

DISPOSICIONES DE COMERCIALIZACIÓN

Las empresas y demás entidades que realicen actividades en el sector de combustibles, adecuarán sus actividades a principios que garanticen la libre competencia, evitando actos que la impidan, restrinjan o distorsionen.

El Estado velará por la libertad de organización y gestión corporativa de los operadores y del derecho de libre contratación entre las distribuidoras y los propietarios o arrendatarios de estaciones de servicio y entre otros participantes en la cadena de suministro.

Los titulares de Licencias tienen la obligación de vender sin retrasos sus productos y prestar servicios a todos los clientes que lo soliciten sin ningún tipo de discriminación. Se entiende por discriminación el tratamiento desigual a interesados que posean las mismas calificaciones, y bajo las mismas condiciones económicas.

(1) Los precios de combustibles, los márgenes de los operadores y las demás condiciones económicas de la cadena de suministro serán libres y sujeto exclusivamente a las fuerzas de oferta y demanda, salvo en casos de intervención temporal por razones excepcionales previstos en ésta Ley y sus reglamentaciones.

(2) La CONACOM publicará y llevará un sistema de monitoreo de precios en el mercado nacional y su comparación con los precios en los mercados regionales y mercados internacionales más importantes para el país.

(3) La CONACOM publicará y establecerá un sistema de paridad de importación para calcular los precios referenciales de los combustibles.

TITULO VIII

PLANES DE CONTINGENCIA PARA RIESGO DE DESABASTECIMIENTO

(1) Para enfrentar el riesgo de desabastecimiento de combustibles del país en casos de emergencia, en colaboración con otros organismos y en consulta con el COTEC, la CONACOM preparará y ejecutará el Plan de Contingencia para el Abastecimiento de Combustibles que previamente deberá ser sometido al Poder Ejecutivo para su aprobación por Decreto.

(2) El Plan considerará las medidas necesarias para casos de emergencias causadas por accidentes, desastres naturales, conflictos políticos o socioeconómicos u otras causadas por fuerza mayor, por negligencia o conducta intencionada de agentes económicos.

(3) Al entrar en vigencia el Plan de Contingencia, dispuesto por la CONACOM tendrá la facultad de la intervención temporal en la cadena de suministro según las disposiciones del Plan. El Plan, entre otras cosas, contendrá para los distintos eslabones de la cadena de suministro y los tipos de emergencia que pudiera suceder lo siguiente:

- i) Responsabilidades institucionales;
- ii) Plan emergente de distribución;
- iii) Control temporal de precios;
- iv) Controles extraordinarios de operaciones e instalaciones;
- v) Intervención por parte del Estado, en casos extremos;
- vi) Programas de adiestramiento y capacitación; y
- vii) Calendarización para revisiones periódicas del mismo.

TITULO IX

INFRACCIONES, SANCIONES Y ACCIONES JUDICIALES

(1) La violación o incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contempladas en ésta Ley, sus reglamentos, las normas técnicas y de calidad serán sancionados por la CONACOM por medio de una resolución fundada previa realización por parte de los representantes de la CONACOM o Inspectores Acreditados, del levantamiento del acta de constatación correspondiente.

(2) El procedimiento respecto a lo dispuesto en el presente Título, la gravedad de las faltas, medidas correctivas de urgencia, montos de multas y otras infracciones se establecerán en las reglamentaciones pertinentes.

(1) Las resoluciones adoptadas se pronunciarán previa presentación de los argumentos elevados por los Inspectores asignados, pudiendo los intervenidos emitir formulaciones respecto a la inspección sometida a fiscalización respectiva.

(2) Los reclamos serán presentados ante la CONACOM, fijándose un plazo de cinco (5) días hábiles con relación al informe elevado por los inspectores. No obstante, y si los informes fueren contundentes en cuanto a la comisión de un hecho que requiera una medida de urgencia, se dictará resolución en los plazos estipulados en la reglamentación correspondiente, pudiendo el afectado recurrir el pronunciamiento si el hecho imputado fuere estimado de gravedad.

(3) Del mismo modo, aunque no medie reclamo, en los casos que los inspectores debidamente acreditados comprueben fragantes infracciones de las normas cuyo cumplimiento le corresponde fiscalizar, la CONACOM podrá aplicar a los infractores las medidas de urgencia en carácter inmediato.

La CONACOM dispondrá de las medidas correctivas de urgencia que por la inmediatez, requieran una intervención efectiva, a los efectos de impedir consecuencias más graves que por haber omitido la imposición de las mismas, pudieren suscitarse en torno al caso particular. El Reglamento establecerá las situaciones de urgencia que urjan la imposición de medidas correctivas.

(1) Las sanciones se aplicarán conforme lo establecido en el Reglamento, según la gravedad se impondrá progresiva y escalonadamente las siguientes: amonestaciones, multas, suspensión de la Autorización o Licencia y su cancelación definitiva, inhabilitación de los Directores y Gerentes de los operadores de la cadena de suministro, sin perjuicio de la imposición de medidas de urgencia en los casos especialmente

graves y de las responsabilidades penales o civiles a que pudiera haber lugar.

(2) Para la aplicación de las sanciones a que se refiere el presente Título la CONACOM tendrá en cuenta lo siguiente:

- i) La mayor o menor gravedad de la infracción.
- ii) La trascendencia de la infracción para la cadena de suministro, el medio ambiente y la población en general.

(1) La CONACOM actúa como órgano administrativo con relación a sus resoluciones y en todo lo que se refiere a la aplicación de esta Ley y sus reglamentaciones.

(2) Las resoluciones de la CONACOM, serán apelables ante el Tribunal de Cuentas dentro del plazo de cinco (5) días hábiles de la notificación, que puede ser hecha por nota, acta notarial o telegrama colacionado. Luego de concedido el recurso se fundamentará la apelación, conforme a las reglas del Código Procesal Civil.

(3) El recurso de apelación contra las resoluciones de la CONACOM puede ser interpuesto directamente ante el Tribunal de Cuentas, sin que dependa previamente del recurso de reconsideración que se pudiera plantear ante la misma autoridad administrativa.

TITULO X

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Durante los dos primeros años de actividad de la CONACOM, la Administración Central incluirá dentro de su presupuesto anual los recursos destinados a solventar los gastos de establecimiento y operación de la CONACOM, como suplemento a la tasa retributiva, creada por esta Ley.

Hasta tanto se encuentre constituida la CONACOM con los medios materiales y humanos necesarios para su funcionamiento, el Ministerio de Industria y Comercio quedará responsable de la implementación de esta Ley.

(1) Las licencias, autorizaciones y cualquier otra forma de permiso que hayan sido otorgadas por el Ministerio de Industria y Comercio quedan vigentes por un periodo de dos (2) años a partir de la promulgación de esta Ley. Para la renovación en forma de una Licencia deberán cumplir con lo establecido en el Título III.

(2) Dentro de este período de transición de dos (2) años los operadores tendrán que ajustar sus instalaciones y operaciones para cumplir con los requisitos de esta Ley y sus reglamentaciones. En caso, de que los operadores no se ajustaren a lo establecido en esta ley y sus reglamentaciones, sus licencias, autorizaciones u otras formas de permisos caducarán de pleno derecho sin necesidad de pronunciamiento de la autoridad administrativa correspondiente.

Los contratos privados entre los operadores de la cadena de suministro vigentes a la fecha de la promulgación de esta Ley, se extinguirán una vez cumplidos sus respectivos plazos.

Durante el plazo de un año a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, el Estado podrá mantener un sistema de control de precios máximos de venta al consumidor para ciertos combustibles. El precio máximo de venta al consumidor será reglamentado por el Estado.

(1) El Estado tendrá un plazo de 60 (sesenta) días a partir de la promulgación de esta Ley, para adecuar la

estructura y funcionamiento de PETROPAR a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentaciones. La empresa PETROPAR u otra que la reemplace será una persona jurídica sujeto de derecho privado y deberá circunscribirse dentro de los siguientes principios:

- i) Estar en condiciones de funcionar dentro del marco de las condiciones de competencia que se establecen por la presente Ley y sus reglamentaciones, y conducir sus operaciones de una manera eficiente y rentable;
- ii) Competir en el mercado en igualdad de condiciones con las empresas privadas;
- iii) Generar sus recursos propios y crecer de acuerdo al mercado;
- iv) Utilizar sus instalaciones de una manera racional y competente;
- v) Desarrollar sus actividades sin ninguna protección ni apoyo del Estado;
- vi) Actuar empresarial, financiera y económicamente independiente de los estamentos políticos del Estado;
- vii) Organizar su estructura empresarial en unidades de negocios que se justifiquen independientemente y de acuerdo a los conceptos contenidos en este artículo.

(2) La adecuación a que se refiere el inciso anterior deberá incluir, entre otras, las siguientes disposiciones:

- i) Un plan financiero para eliminar las deudas acumuladas;
- ii) Un plan de reestructuración para separar la unidades de negocio económicamente rentables de las demás unidades de la empresa; y
- iii) Un plan para el cierre, la liquidación o disposición de otra manera de las unidades no rentables en términos económicos.

(3) La ley que implica la adecuación deberá exonerar a Petropar de las siguientes leyes y sus reglamentaciones:

- i) Ley N° 2.051/03 que le carga un gravamen, destinado a la Dirección General de Contrataciones, de 0,5% a todas las compras;
- ii) Decreto N° 26.768/88 que grava sus ventas en 4 Gs. por litro, destinados al Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones.
- iii) Petróleos Paraguayos (Petropar), en su carácter de Ente Descentralizado se relacionará con el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones a través del Gabinete del Vice-Ministro de Minas y Energía, sin perjuicio de sus facultades y funciones administrativas previstas en su Ley Orgánica
- iv) La Ley de presupuesto anual que le obligue a realizar aportes al Tesoro Nacional en concepto de aportes intergubernamentales.

El Presidente de la República nombrará al Presidente del Directorio de la CONACOM y a sus cuatro miembros dentro de sesenta (60) días de la promulgación de ésta Ley.

Para el primer período de ejercicio del Directorio, el Presidente será elegido por 6 (seis) años, el Director de Control y Fiscalización será elegido por 5 (cinco) años, el Director de Licencias y Autorizaciones será elegido por 4 (cuatro) años, el Director de Protección de Competencia, de los Consumidores e Información por 3 (tres) años y el Director de Administración y Finanzas por 2 (dos) años.

La CONACOM reglamentará y presentará para aprobación del Ministerio de Industria y Comercio en un plazo de seis meses a partir de la promulgación de esta Ley el mecanismo del sistema de paridad de precios de importación para el cálculo de los precios referenciales de los combustibles.

El pago de la tasa retributiva del artículo 18, comenzará a los 30 días de la promulgación del reglamento de esta Ley. El importe del pago de la tasa retributiva deberá ser depositado en una cuenta a nombre de CONACOM en el Banco Central del Paraguay hasta tanto se encuentre constituida plenamente el Directorio de la CONACOM. Estos fondos solo podrán ser utilizados una vez que este constituido plenamente el Directorio de la CONACOM

Los miembros del COTEC serán nombrados dentro de los 60 días de establecida la CONACOM.

La reglamentación especial sobre inventarios mínimos deberá ser promulgada dentro de los 90 días de la constitución de la CONACOM, y establecerá la clasificación de operadores volúmenes por producto, métodos de cálculo y procedimientos de controles y reportes de los mismos. La obligación de mantener estos inventarios mínimos entrará en vigencia a los 6 meses de la publicación del reglamento especial.

Se presentará el primer plan de contingencia para riesgo de desabastecimiento establecido en el Título VII dentro de los 6 (seis) meses de la reglamentación de esta Ley.

TITULO XI

DISPOSICIONES FINALES

Además de las siguientes disposiciones que esta Ley deroga, quedan expresamente derogadas todas aquellas disposiciones anteriores que se le opongan, en especial las siguientes:

Art. 2° inc. G) de la Ley N°: 904/63 “Que establece las funciones del Ministerio de Industria y Comercio

Ley N°: 561 del 30 de septiembre de 1958 “Que establece Disposiciones legales en defensa de la Economía Nacional”.

Arts. 4° y 40° de la Ley N°: 1182/85 “Que crea Petróleos Paraguayos (PETROPAR)”.

Autorízase al Poder Ejecutivo a reglamentar esta Ley en un plazo máximo de 60 (sesenta) días.

Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Joint UNDP/World Bank
ENERGY SECTOR MANAGEMENT ASSISTANCE PROGRAMME (ESMAP)

LIST OF REPORTS ON COMPLETED ACTIVITIES

<i>Region/Country</i>	<i>Activity/Report Title</i>	<i>Date</i>	<i>Number</i>
SUB-SAHARAN AFRICA (AFR)			
Africa Regional	Anglophone Africa Household Energy Workshop (English)	07/88	085/88
	Regional Power Seminar on Reducing Electric Power System Losses in Africa (English)	08/88	087/88
	Institutional Evaluation of EGL (English)	02/89	098/89
	Biomass Mapping Regional Workshops (English)	05/89	--
	Francophone Household Energy Workshop (French)	08/89	--
	Interafrican Electrical Engineering College: Proposals for Short- and Long-Term Development (English)	03/90	112/90
	Biomass Assessment and Mapping (English)	03/90	--
	Symposium on Power Sector Reform and Efficiency Improvement in Sub-Saharan Africa (English)	06/96	182/96
	Commercialization of Marginal Gas Fields (English)	12/97	201/97
	Commercializing Natural Gas: Lessons from the Seminar in Nairobi for Sub-Saharan Africa and Beyond	01/00	225/00
	Africa Gas Initiative – Main Report: Volume I	02/01	240/01
	First World Bank Workshop on the Petroleum Products Sector in Sub-Saharan Africa	09/01	245/01
	Ministerial Workshop on Women in Energy	10/01	250/01
	Energy and Poverty Reduction: Proceedings from a Multi-Sector And Multi-Stakeholder Workshop Addis Ababa, Ethiopia, October 23-25, 2002.	03/03	266/03
	Opportunities for Power Trade in the Nile Basin: Final Scoping Study	01/04	277/04
	Énergies modernes et réduction de la pauvreté: Un atelier multi-sectoriel. Actes de l'atelier régional. Dakar, Sénégal, du 4 au 6 février 2003 (French Only)	01/04	278/04
	Énergies modernes et réduction de la pauvreté: Un atelier multi-sectoriel. Actes de l'atelier régional. Douala, Cameroun du 16-18 juillet 2003. (French Only)	09/04	286/04
	Energy and Poverty Reduction: Proceedings from the Global Village Energy Partnership (GVEP) Workshops held in Africa	01/05	298/05
	Power Sector Reform in Africa: Assessing the Impact on Poor People	08/05	306/05
	The Vulnerability of African Countries to Oil Price Shocks: Major Factors and Policy Options. The Case of Oil Importing Countries	08/05	308/05
Angola	Energy Assessment (English and Portuguese)	05/89	4708-ANG
	Power Rehabilitation and Technical Assistance (English)	10/91	142/91
	Africa Gas Initiative – Angola: Volume II	02/01	240/01
Benin	Energy Assessment (English and French)	06/85	5222-BEN
Botswana	Energy Assessment (English)	09/84	4998-BT
	Pump Electrification Prefeasibility Study (English)	01/86	047/86
	Review of Electricity Service Connection Policy (English)	07/87	071/87
	Tuli Block Farms Electrification Study (English)	07/87	072/87
	Household Energy Issues Study (English)	02/88	--
	Urban Household Energy Strategy Study (English)	05/91	132/91
Burkina Faso	Energy Assessment (English and French)	01/86	5730-BUR
	Technical Assistance Program (English)	03/86	052/86
	Urban Household Energy Strategy Study (English and French)	06/91	134/91
Burundi	Energy Assessment (English)	06/82	3778-BU

<i>Region/Country</i>	<i>Activity/Report Title</i>	<i>Date</i>	<i>Number</i>
Burundi	Petroleum Supply Management (English)	01/84	012/84
	Status Report (English and French)	02/84	011/84
	Presentation of Energy Projects for the Fourth Five-Year Plan (1983-1987) (English and French)	05/85	036/85
	Improved Charcoal Cookstove Strategy (English and French)	09/85	042/85
	Peat Utilization Project (English)	11/85	046/85
	Energy Assessment (English and French)	01/92	9215-BU
Cameroon	Africa Gas Initiative – Cameroon: Volume III	02/01	240/01
Cape Verde	Energy Assessment (English and Portuguese)	08/84	5073-CV
	Household Energy Strategy Study (English)	02/90	110/90
Central African Republic	Energy Assessment (French)	08/92	9898-CAR
Chad	Elements of Strategy for Urban Household Energy		
	The Case of N'djamena (French)	12/93	160/94
Comoros	Energy Assessment (English and French)	01/88	7104-COM
	In Search of Better Ways to Develop Solar Markets: The Case of Comoros	05/00	230/00
Congo	Energy Assessment (English)	01/88	6420-COB
	Power Development Plan (English and French)	03/90	106/90
	Africa Gas Initiative – Congo: Volume IV	02/01	240/01
Côte d'Ivoire	Energy Assessment (English and French)	04/85	5250-IVC
	Improved Biomass Utilization (English and French)	04/87	069/87
	Power System Efficiency Study (English)	12/87	--
	Power Sector Efficiency Study (French)	02/92	140/91
	Project of Energy Efficiency in Buildings (English)	09/95	175/95
	Africa Gas Initiative – Côte d'Ivoire: Volume V	02/01	240/01
Ethiopia	Energy Assessment (English)	07/84	4741-ET
	Power System Efficiency Study (English)	10/85	045/85
	Agricultural Residue Briquetting Pilot Project (English)	12/86	062/86
	Bagasse Study (English)	12/86	063/86
	Cooking Efficiency Project (English)	12/87	--
	Energy Assessment (English)	02/96	179/96
Gabon	Energy Assessment (English)	07/88	6915-GA
	Africa Gas Initiative – Gabon: Volume VI	02/01	240/01
The Gambia	Energy Assessment (English)	11/83	4743-GM
	Solar Water Heating Retrofit Project (English)	02/85	030/85
	Solar Photovoltaic Applications (English)	03/85	032/85
	Petroleum Supply Management Assistance (English)	04/85	035/85
Ghana	Energy Assessment (English)	11/86	6234-GH
	Energy Rationalization in the Industrial Sector (English)	06/88	084/88
	Sawmill Residues Utilization Study (English)	11/88	074/87
	Industrial Energy Efficiency (English)	11/92	148/92
	Corporatization of Distribution Concessions through Capitalization	12/03	272/03
Guinea	Energy Assessment (English)	11/86	6137-GUI
	Household Energy Strategy (English and French)	01/94	163/94
Guinea-Bissau	Energy Assessment (English and Portuguese)	08/84	5083-GUB
	Recommended Technical Assistance Projects (English & Portuguese)	04/85	033/85
	Management Options for the Electric Power and Water Supply Subsectors (English)	02/90	100/90
	Power and Water Institutional Restructuring (French)	04/91	118/91
Kenya	Energy Assessment (English)	05/82	3800-KE
	Power System Efficiency Study (English)	03/84	014/84
	Status Report (English)	05/84	016/84

<i>Region/Country</i>	<i>Activity/Report Title</i>	<i>Date</i>	<i>Number</i>
Kenya	Coal Conversion Action Plan (English)	02/87	--
	Solar Water Heating Study (English)	02/87	066/87
	Peri-Urban Woodfuel Development (English)	10/87	076/87
	Power Master Plan (English)	11/87	--
	Power Loss Reduction Study (English)	09/96	186/96
	Implementation Manual: Financing Mechanisms for Solar Electric Equipment	07/00	231/00
Lesotho	Energy Assessment (English)	01/84	4676-LSO
Liberia	Energy Assessment (English)	12/84	5279-LBR
	Recommended Technical Assistance Projects (English)	06/85	038/85
Madagascar	Power System Efficiency Study (English)	12/87	081/87
	Energy Assessment (English)	01/87	5700-MAG
	Power System Efficiency Study (English and French)	12/87	075/87
Malawi	Environmental Impact of Woodfuels (French)	10/95	176/95
	Energy Assessment (English)	08/82	3903-MAL
Malawi	Technical Assistance to Improve the Efficiency of Fuelwood Use in the Tobacco Industry (English)	11/83	009/83
	Status Report (English)	01/84	013/84
	Energy Assessment (English and French)	11/91	8423-MLI
Mali	Household Energy Strategy (English and French)	03/92	147/92
	Energy Assessment (English and French)	04/85	5224-MAU
Islamic Republic of Mauritania	Household Energy Strategy Study (English and French)	07/90	123/90
	Energy Assessment (English)	12/81	3510-MAS
Mauritius	Status Report (English)	10/83	008/83
	Power System Efficiency Audit (English)	05/87	070/87
	Bagasse Power Potential (English)	10/87	077/87
	Energy Sector Review (English)	12/94	3643-MAS
	Energy Assessment (English)	01/87	6128-MOZ
Mozambique	Household Electricity Utilization Study (English)	03/90	113/90
	Electricity Tariffs Study (English)	06/96	181/96
	Sample Survey of Low Voltage Electricity Customers	06/97	195/97
	Energy Assessment (English)	03/93	11320-NAM
Namibia	Energy Assessment (English)	03/93	11320-NAM
Niger	Energy Assessment (French)	05/84	4642-NIR
	Status Report (English and French)	02/86	051/86
	Improved Stoves Project (English and French)	12/87	080/87
	Household Energy Conservation and Substitution (English and French)	01/88	082/88
Nigeria	Energy Assessment (English)	08/83	4440-UNI
	Energy Assessment (English)	07/93	11672-UNI
	Strategic Gas Plan	02/04	279/04
Rwanda	Energy Assessment (English)	06/82	3779-RW
	Status Report (English and French)	05/84	017/84
	Improved Charcoal Cookstove Strategy (English and French)	08/86	059/86
	Improved Charcoal Production Techniques (English and French)	02/87	065/87
	Energy Assessment (English and French)	07/91	8017-RW
	Commercialization of Improved Charcoal Stoves and Carbonization Techniques Mid-Term Progress Report (English and French)	12/91	141/91
	SADC Regional Power Interconnection Study, Vols. I-IV (English)	12/93	-
SADCC	SADCC Regional Sector: Regional Capacity-Building Program for Energy Surveys and Policy Analysis (English)	11/91	-
Sao Tome and Principe	Energy Assessment (English)	10/85	5803-STP
Senegal	Energy Assessment (English)	07/83	4182-SE

<i>Region/Country</i>	<i>Activity/Report Title</i>	<i>Date</i>	<i>Number</i>
Senegal	Status Report (English and French)	10/84	025/84
	Industrial Energy Conservation Study (English)	05/85	037/85
	Preparatory Assistance for Donor Meeting (English and French)	04/86	056/86
	Urban Household Energy Strategy (English)	02/89	096/89
	Industrial Energy Conservation Program (English)	05/94	165/94
Seychelles	Energy Assessment (English)	01/84	4693-SEY
	Electric Power System Efficiency Study (English)	08/84	021/84
Sierra Leone	Energy Assessment (English)	10/87	6597-SL
Somalia	Energy Assessment (English)	12/85	5796-SO
Republic of South Africa	Options for the Structure and Regulation of Natural Gas Industry (English)	05/95	172/95
Sudan	Management Assistance to the Ministry of Energy and Mining	05/83	003/83
	Energy Assessment (English)	07/83	4511-SU
	Power System Efficiency Study (English)	06/84	018/84
	Status Report (English)	11/84	026/84
	Wood Energy/Forestry Feasibility (English)	07/87	073/87
Swaziland	Energy Assessment (English)	02/87	6262-SW
	Household Energy Strategy Study	10/97	198/97
Tanzania	Energy Assessment (English)	11/84	4969-TA
	Peri-Urban Woodfuels Feasibility Study (English)	08/88	086/88
	Tobacco Curing Efficiency Study (English)	05/89	102/89
	Remote Sensing and Mapping of Woodlands (English)	06/90	--
	Industrial Energy Efficiency Technical Assistance (English)	08/90	122/90
	Power Loss Reduction Volume 1: Transmission and Distribution System Technical Loss Reduction and Network Development (English)	06/98	204A/98
	Power Loss Reduction Volume 2: Reduction of Non-Technical Losses (English)	06/98	204B/98
Togo	Energy Assessment (English)	06/85	5221-TO
	Wood Recovery in the Nangbeto Lake (English and French)	04/86	055/86
	Power Efficiency Improvement (English and French)	12/87	078/87
Uganda	Energy Assessment (English)	07/83	4453-UG
	Status Report (English)	08/84	020/84
	Institutional Review of the Energy Sector (English)	01/85	029/85
	Energy Efficiency in Tobacco Curing Industry (English)	02/86	049/86
	Fuelwood/Forestry Feasibility Study (English)	03/86	053/86
	Power System Efficiency Study (English)	12/88	092/88
	Energy Efficiency Improvement in the Brick and Tile Industry (English)	02/89	097/89
	Tobacco Curing Pilot Project (English)	03/89	UNDP Terminal Report
	Energy Assessment (English)	12/96	193/96
	Rural Electrification Strategy Study	09/99	221/99
Zaire	Energy Assessment (English)	05/86	5837-ZR
Zambia	Energy Assessment (English)	01/83	4110-ZA
	Status Report (English)	08/85	039/85
	Energy Sector Institutional Review (English)	11/86	060/86
	Power Subsector Efficiency Study (English)	02/89	093/88
	Energy Strategy Study (English)	02/89	094/88
	Urban Household Energy Strategy Study (English)	08/90	121/90
	Energy Assessment (English)	06/82	3765-ZIM
Zimbabwe	Power System Efficiency Study (English)	06/83	005/83
	Status Report (English)	08/84	019/84

<i>Region/Country</i>	<i>Activity/Report Title</i>	<i>Date</i>	<i>Number</i>
Zimbabwe	Power Sector Management Assistance Project (English)	04/85	034/85
	Power Sector Management Institution Building (English)	09/89	--
	Petroleum Management Assistance (English)	12/89	109/89
	Charcoal Utilization Pre-feasibility Study (English)	06/90	119/90
	Integrated Energy Strategy Evaluation (English)	01/92	8768-ZIM
	Energy Efficiency Technical Assistance Project: Strategic Framework for a National Energy Efficiency Improvement Program (English)	04/94	--
	Capacity Building for the National Energy Efficiency Improvement Programme (NEEIP) (English)	12/94	--
	Rural Electrification Study	03/00	228/00
EAST ASIA AND PACIFIC (EAP)			
Asia Regional China	Pacific Household and Rural Energy Seminar (English)	11/90	--
	County-Level Rural Energy Assessments (English)	05/89	101/89
	Fuelwood Forestry Preinvestment Study (English)	12/89	105/89
	Strategic Options for Power Sector Reform in China (English)	07/93	156/93
	Energy Efficiency and Pollution Control in Township and Village Enterprises (TVE) Industry (English)	11/94	168/94
	Energy for Rural Development in China: An Assessment Based on a Joint Chinese/ESMAP Study in Six Counties (English)	06/96	183/96
	Improving the Technical Efficiency of Decentralized Power Companies	09/99	222/99
	Air Pollution and Acid Rain Control: The Case of Shijiazhuang City and the Changsha Triangle Area	10/03	267/03
	Toward a Sustainable Coal Sector In China	07/04	287/04
	Demand Side Management in a Restructured Industry: How Regulation and Policy Can Deliver Demand-Side Management Benefits to a Growing Economy and a Changing Power System	12/05	314/05
Fiji	Energy Assessment (English)	06/83	4462-FIJ
	Indonesia	11/81	3543-IND
Indonesia	Status Report (English)	09/84	022/84
	Power Generation Efficiency Study (English)	02/86	050/86
	Energy Efficiency in the Brick, Tile and Lime Industries (English)	04/87	067/87
	Diesel Generating Plant Efficiency Study (English)	12/88	095/88
	Urban Household Energy Strategy Study (English)	02/90	107/90
	Biomass Gasifier Preinvestment Study Vols. I & II (English)	12/90	124/90
	Prospects for Biomass Power Generation with Emphasis on Palm Oil, Sugar, Rubberwood and Plywood Residues (English)	11/94	167/94
	Lao PDR	03/93	154/93
	Institutional Development for Off-Grid Electrification	06/99	215/99
	Malaysia	03/87	068/87
Malaysia	Sabah Power System Efficiency Study (English)	03/87	068/87
	Gas Utilization Study (English)	09/91	9645-MA
	Mongolia	10/01	247/01
Mongolia	Energy Efficiency in the Electricity and District Heating Sectors	10/01	247/01
	Improved Space Heating Stoves for Ulaanbaatar	03/02	254/02
	Impact of Improved Stoves on Indoor Air Quality in Ulaanbaatar, Mongolia	11/05	313/05
	Myanmar	06/85	5416-BA
Myanmar	Energy Assessment (English)	06/85	5416-BA

<i>Region/Country</i>	<i>Activity/Report Title</i>	<i>Date</i>	<i>Number</i>
Papua New Guinea	Energy Assessment (English)	06/82	3882-PNG
	Status Report (English)	07/83	006/83
	Institutional Review in the Energy Sector (English)	10/84	023/84
	Power Tariff Study (English)	10/84	024/84
Philippines	Commercial Potential for Power Production from Agricultural Residues (English)	12/93	157/93
	Energy Conservation Study (English)	08/94	--
	Strengthening the Non-Conventional and Rural Energy Development Program in the Philippines: A Policy Framework and Action Plan	08/01	243/01
	Rural Electrification and Development in the Philippines: Measuring the Social and Economic Benefits	05/02	255/02
Solomon Islands	Energy Assessment (English)	06/83	4404-SOL
	Energy Assessment (English)	01/92	979-SOL
South Pacific	Petroleum Transport in the South Pacific (English)	05/86	--
Thailand	Energy Assessment (English)	09/85	5793-TH
	Rural Energy Issues and Options (English)	09/85	044/85
	Accelerated Dissemination of Improved Stoves and Charcoal Kilns (English)	09/87	079/87
	Northeast Region Village Forestry and Woodfuels Preinvestment Study (English)	02/88	083/88
	Impact of Lower Oil Prices (English)	08/88	--
	Coal Development and Utilization Study (English)	10/89	--
	Why Liberalization May Stall in a Mature Power Market: A Review of the Technical and Political Economy Factors that Constrained the Electricity Sector Reform in Thailand 1998-2002	12/03	270/03
	Reducing Emissions from Motorcycles in Bangkok	10/03	275/03
Tonga	Energy Assessment (English)	06/85	5498-TON
Vanuatu	Energy Assessment (English)	06/85	5577-VA
Vietnam	Rural and Household Energy-Issues and Options (English)	01/94	161/94
	Power Sector Reform and Restructuring in Vietnam: Final Report to the Steering Committee (English and Vietnamese)	09/95	174/95
	Household Energy Technical Assistance: Improved Coal Briquetting and Commercialized Dissemination of Higher Efficiency Biomass and Coal Stoves (English)	01/96	178/96
	Petroleum Fiscal Issues and Policies for Fluctuating Oil Prices In Vietnam	02/01	236/01
	An Overnight Success: Vietnam's Switch to Unleaded Gasoline	08/02	257/02
	The Electricity Law for Vietnam—Status and Policy Issues—The Socialist Republic of Vietnam	08/02	259/02
	Petroleum Sector Technical Assistance for the Revision of the Existing Legal and Regulatory Framework	12/03	269/03
Western Samoa	Energy Assessment (English)	06/85	5497-WSO
SOUTH ASIA (SAS)			
Bangladesh	Energy Assessment (English)	10/82	3873-BD
	Priority Investment Program (English)	05/83	002/83
	Status Report (English)	04/84	015/84
	Power System Efficiency Study (English)	02/85	031/85
	Small Scale Uses of Gas Pre-feasibility Study (English)	12/88	--
	Reducing Emissions from Baby-Taxis in Dhaka	01/02	253/02

<i>Region/Country</i>	<i>Activity/Report Title</i>	<i>Date</i>	<i>Number</i>	
India	Opportunities for Commercialization of Non-conventional Energy Systems (English)	11/88	091/88	
	Maharashtra Bagasse Energy Efficiency Project (English)	07/90	120/90	
	Mini-Hydro Development on Irrigation Dams and Canal Drops Vols. I, II and III (English)	07/91	139/91	
	WindFarm Pre-Investment Study (English)	12/92	150/92	
	Power Sector Reform Seminar (English)	04/94	166/94	
	Environmental Issues in the Power Sector (English)	06/98	205/98	
	Environmental Issues in the Power Sector: Manual for Environmental Decision Making (English)	06/99	213/99	
	Household Energy Strategies for Urban India: The Case of Hyderabad	06/99	214/99	
	Greenhouse Gas Mitigation In the Power Sector: Case Studies From India	02/01	237/01	
	Energy Strategies for Rural India: Evidence from Six States	08/02	258/02	
	Household Energy, Indoor Air Pollution, and Health	11/02	261/02	
	Access of the Poor to Clean Household Fuels	07/03	263/03	
	The Impact of Energy on Women's Lives in Rural India	01/04	276/04	
	Environmental Issues in the Power Sector: Long-Term Impacts And Policy Options for Rajasthan	10/04	292/04	
	Environmental Issues in the Power Sector: Long-Term Impacts And Policy Options for Karnataka	10/04	293/04	
	Nepal	Energy Assessment (English)	08/83	4474-NEP
		Status Report (English)	01/85	028/84
		Energy Efficiency & Fuel Substitution in Industries (English)	06/93	158/93
	Pakistan	Household Energy Assessment (English)	05/88	--
		Assessment of Photovoltaic Programs, Applications, and Markets (English)	10/89	103/89
Pakistan	National Household Energy Survey and Strategy Formulation Study: Project Terminal Report (English)	03/94	--	
	Managing the Energy Transition (English)	10/94	--	
	Lighting Efficiency Improvement Program Phase 1: Commercial Buildings Five Year Plan (English)	10/94	--	
	Clean Fuels	10/01	246/01	
Regional	Toward Cleaner Urban Air in South Asia: Tackling Transport Pollution, Understanding Sources.	03/04	281/04	
Sri Lanka	Energy Assessment (English)	05/82	3792-CE	
	Power System Loss Reduction Study (English)	07/83	007/83	
	Status Report (English)	01/84	010/84	
	Industrial Energy Conservation Study (English)	03/86	054/86	
	Sustainable Transport Options for Sri Lanka: Vol. I	02/03	262/03	
	Greenhouse Gas Mitigation Options in the Sri Lanka Power Sector: Vol. II	02/03	262/03	
	Sri Lanka Electric Power Technology Assessment (SLEPTA): Vol. III	02/03	262/03	
	Energy and Poverty Reduction: Proceedings from South Asia Practitioners Workshop How Can Modern Energy Services Contribute to Poverty Reduction? Colombo, Sri Lanka, June 2-4, 2003	11/03	268/03	

<i>Region/Country</i>	<i>Activity/Report Title</i>	<i>Date</i>	<i>Number</i>
EUROPE AND CENTRAL ASIA (ECA)			
Armenia	Development of Heat Strategies for Urban Areas of Low-income Transition Economies. Urban Heating Strategy for the Republic Of Armenia. <i>Including a Summary of a Heating Strategy for the Kyrgyz Republic</i>	04/04	282/04
Bulgaria	Natural Gas Policies and Issues (English)	10/96	188/96
	Energy Environment Review	10/02	260/02
Central Asia and The Caucasus	Cleaner Transport Fuels in Central Asia and the Caucasus	08/01	242/01
Central and Eastern Europe	Power Sector Reform in Selected Countries	07/97	196/97
Central and Eastern Europe	Increasing the Efficiency of Heating Systems in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union (English and Russian)	08/00	234/00
	The Future of Natural Gas in Eastern Europe (English)	08/92	149/92
Kazakhstan	Natural Gas Investment Study, Volumes 1, 2 & 3	12/97	199/97
Kazakhstan & Kyrgyzstan	Opportunities for Renewable Energy Development	11/97	16855-KAZ
Poland	Energy Sector Restructuring Program Vols. I-V (English)	01/93	153/93
	Natural Gas Upstream Policy (English and Polish)	08/98	206/98
	Energy Sector Restructuring Program: Establishing the Energy Regulation Authority	10/98	208/98
Portugal	Energy Assessment (English)	04/84	4824-PO
Romania	Natural Gas Development Strategy (English)	12/96	192/96
	Private Sector Participation in Market-Based Energy-Efficiency Financing Schemes: Lessons Learned from Romania and International Experiences.	11/03	274/03
Slovenia	Workshop on Private Participation in the Power Sector (English)	02/99	211/99
Turkey	Energy Assessment (English)	03/83	3877-TU
	Energy and the Environment: Issues and Options Paper	04/00	229/00
	Energy and Environment Review: Synthesis Report	12/03	273/03
MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA (MNA)			
Arab Republic of Egypt	Energy Assessment (English)	10/96	189/96
	Energy Assessment (English and French)	03/84	4157-MOR
	Status Report (English and French)	01/86	048/86
Morocco	Energy Sector Institutional Development Study (English and French)	07/95	173/95
	Natural Gas Pricing Study (French)	10/98	209/98
	Gas Development Plan Phase II (French)	02/99	210/99
Syria	Energy Assessment (English)	05/86	5822-SYR
	Electric Power Efficiency Study (English)	09/88	089/88
	Energy Efficiency Improvement in the Cement Sector (English)	04/89	099/89
	Energy Efficiency Improvement in the Fertilizer Sector (English)	06/90	115/90
Tunisia	Fuel Substitution (English and French)	03/90	--
	Power Efficiency Study (English and French)	02/92	136/91
	Energy Management Strategy in the Residential and Tertiary Sectors (English)	04/92	146/92
	Renewable Energy Strategy Study, Volume I (French)	11/96	190A/96
	Renewable Energy Strategy Study, Volume II (French)	11/96	190B/96

<i>Region/Country</i>	<i>Activity/Report Title</i>	<i>Date</i>	<i>Number</i>
Tunisia	Rural Electrification in Tunisia: National Commitment, Efficient Implementation and Sound Finances	08/05	307/05
Yemen	Energy Assessment (English)	12/84	4892-YAR
	Energy Investment Priorities (English)	02/87	6376-YAR
	Household Energy Strategy Study Phase I (English)	03/91	126/91
	Household Energy Supply and Use in Yemen. Volume I: Main Report and Volume II: Annexes	12/05	315/05
LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN REGION (LCR)			
LCR Regional	Regional Seminar on Electric Power System Loss Reduction in the Caribbean (English)	07/89	--
	Elimination of Lead in Gasoline in Latin America and the Caribbean (English and Spanish)	04/97	194/97
	Elimination of Lead in Gasoline in Latin America and the Caribbean - Status Report (English and Spanish)	12/97	200/97
	Harmonization of Fuels Specifications in Latin America and the Caribbean (English and Spanish)	06/98	203/98
	Energy and Poverty Reduction: Proceedings from the Global Village Energy Partnership (GVEP) Workshop held in Bolivia	06/05	202/05
	Power Sector Reform and the Rural Poor in Central America	12/04	297/04
	Estudio Comparativo Sobre la Distribución de la Renta Petrolera en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	08/05	304/05
	OECS Energy Sector Reform and Renewable Energy/Energy Efficiency Options	02/06	317/06
	The Landfill Gas-to-Energy Initiative for Latin America and the Caribbean	02/06	318/06
Bolivia	Energy Assessment (English)	04/83	4213-BO
	National Energy Plan (English)	12/87	--
	La Paz Private Power Technical Assistance (English)	11/90	111/90
	Pre-feasibility Evaluation Rural Electrification and Demand Assessment (English and Spanish)	04/91	129/91
	National Energy Plan (Spanish)	08/91	131/91
	Private Power Generation and Transmission (English)	01/92	137/91
	Natural Gas Distribution: Economics and Regulation (English)	03/92	125/92
	Natural Gas Sector Policies and Issues (English and Spanish)	12/93	164/93
	Household Rural Energy Strategy (English and Spanish)	01/94	162/94
	Preparation of Capitalization of the Hydrocarbon Sector	12/96	191/96
	Introducing Competition into the Electricity Supply Industry in Developing Countries: Lessons from Bolivia	08/00	233/00
	Final Report on Operational Activities Rural Energy and Energy Efficiency	08/00	235/00
	Oil Industry Training for Indigenous People: The Bolivian Experience (English and Spanish)	09/01	244/01
	Capacitación de Pueblos Indígenas en la Actividad Petrolera. Fase II	07/04	290/04
	Estudio Sobre Aplicaciones en Pequeña Escala de Gas Natural	07/04	291/04
Brazil	Energy Efficiency & Conservation: Strategic Partnership for Energy Efficiency in Brazil (English)	01/95	170/95
	Hydro and Thermal Power Sector Study	09/97	197/97
	Rural Electrification with Renewable Energy Systems in the Northeast: A Preinvestment Study	07/00	232/00
	Reducing Energy Costs in Municipal Water Supply Operations "Learning-while-doing" Energy M&T on the Brazilian Frontlines	07/03	265/03

<i>Region/Country</i>	<i>Activity/Report Title</i>	<i>Date</i>	<i>Number</i>
Chile	Energy Sector Review (English)	08/88	7129-CH
Colombia	Energy Strategy Paper (English)	12/86	--
	Power Sector Restructuring (English)	11/94	169/94
Colombia	Energy Efficiency Report for the Commercial and Public Sector (English)	06/96	184/96
Costa Rica	Energy Assessment (English and Spanish)	01/84	4655-CR
	Recommended Technical Assistance Projects (English)	11/84	027/84
	Forest Residues Utilization Study (English and Spanish)	02/90	108/90
Dominican Republic	Energy Assessment (English)	05/91	8234-DO
Ecuador	Energy Assessment (Spanish)	12/85	5865-EC
	Energy Strategy Phase I (Spanish)	07/88	--
	Energy Strategy (English)	04/91	--
	Private Mini-hydropower Development Study (English)	11/92	--
	Energy Pricing Subsidies and Interfuel Substitution (English)	08/94	11798-EC
	Energy Pricing, Poverty and Social Mitigation (English)	08/94	12831-EC
Guatemala	Issues and Options in the Energy Sector (English)	09/93	12160-GU
	Health Impacts of Traditional Fuel Use	08/04	284/04
Haiti	Energy Assessment (English and French)	06/82	3672-HA
	Status Report (English and French)	08/85	041/85
	Household Energy Strategy (English and French)	12/91	143/91
Honduras	Energy Assessment (English)	08/87	6476-HO
	Petroleum Supply Management (English)	03/91	128/91
Jamaica	Energy Assessment (English)	04/85	5466-JM
	Petroleum Procurement, Refining, and Distribution Study (English)	11/86	061/86
	Energy Efficiency Building Code Phase I (English)	03/88	--
	Energy Efficiency Standards and Labels Phase I (English)	03/88	--
Jamaica	Management Information System Phase I (English)	03/88	--
	Charcoal Production Project (English)	09/88	090/88
	FIDCO Sawmill Residues Utilization Study (English)	09/88	088/88
	Energy Sector Strategy and Investment Planning Study (English)	07/92	135/92
Mexico	Improved Charcoal Production Within Forest Management for the State of Veracruz (English and Spanish)	08/91	138/91
	Energy Efficiency Management Technical Assistance to the Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE) (English)	04/96	180/96
	Energy Environment Review	05/01	241/01
Nicaragua	Modernizing the Fuelwood Sector in Managua and León	12/01	252/01
	Policy & Strategy for the Promotion of RE Policies in Nicaragua. (Contains CD with 3 complementary reports)	01/06	316/06
Panama	Power System Efficiency Study (English)	06/83	004/83
Paraguay	Energy Assessment (English)	10/84	5145-PA
	Recommended Technical Assistance Projects (English)	09/85	--
	Status Report (English and Spanish)	09/85	043/85
	Reforma del Sector Hidrocarburos (Spanish Only)	03/06	319/06
Peru	Energy Assessment (English)	01/84	4677-PE
	Status Report (English)	08/85	040/85
	Proposal for a Stove Dissemination Program in the Sierra (English and Spanish)	02/87	064/87
	Energy Strategy (English and Spanish)	12/90	--

<i>Region/Country</i>	<i>Activity/Report Title</i>	<i>Date</i>	<i>Number</i>
Peru	Study of Energy Taxation and Liberalization of the Hydrocarbons Sector (English and Spanish)	120/93	159/93
	Reform and Privatization in the Hydrocarbon Sector (English and Spanish)	07/99	216/99
	Rural Electrification	02/01	238/01
Saint Lucia	Energy Assessment (English)	09/84	5111-SLU
St. Vincent and the Grenadines	Energy Assessment (English)	09/84	5103-STV
Sub Andean	Environmental and Social Regulation of Oil and Gas Operations in Sensitive Areas of the Sub-Andean Basin (English and Spanish)	07/99	217/99
Trinidad and Tobago	Energy Assessment (English)	12/85	5930-TR

GLOBAL

	Energy End Use Efficiency: Research and Strategy (English)	11/89	--
	Women and Energy--A Resource Guide		
	The International Network: Policies and Experience (English)	04/90	--
	Guidelines for Utility Customer Management and Metering (English and Spanish)	07/91	--
	Assessment of Personal Computer Models for Energy Planning in Developing Countries (English)	10/91	--
	Long-Term Gas Contracts Principles and Applications (English)	02/93	152/93
	Comparative Behavior of Firms Under Public and Private Ownership (English)	05/93	155/93
	Development of Regional Electric Power Networks (English)	10/94	--
	Roundtable on Energy Efficiency (English)	02/95	171/95
	Assessing Pollution Abatement Policies with a Case Study of Ankara (English)	11/95	177/95
	A Synopsis of the Third Annual Roundtable on Independent Power Projects: Rhetoric and Reality (English)	08/96	187/96
	Rural Energy and Development Roundtable (English)	05/98	202/98
	A Synopsis of the Second Roundtable on Energy Efficiency: Institutional and Financial Delivery Mechanisms (English)	09/98	207/98
	The Effect of a Shadow Price on Carbon Emission in the Energy Portfolio of the World Bank: A Carbon Backcasting Exercise (English)	02/99	212/99
	Increasing the Efficiency of Gas Distribution Phase 1: Case Studies and Thematic Data Sheets	07/99	218/99
	Global Energy Sector Reform in Developing Countries: A Scorecard	07/99	219/99
	Global Lighting Services for the Poor Phase II: Text Marketing of Small "Solar" Batteries for Rural Electrification Purposes	08/99	220/99
	A Review of the Renewable Energy Activities of the UNDP/ World Bank Energy Sector Management Assistance Programme 1993 to 1998	11/99	223/99
	Energy, Transportation and Environment: Policy Options for Environmental Improvement	12/99	224/99

Copyright © 2006
Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento/BANCO MUNDIAL
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Todos los derechos reservados
Hecho en los Estados Unidos de América
Primera impresión: Marzo 2006

Los informes de ESMAP se publican con el fin de comunicar, con la mayor brevedad posible, los resultados de su trabajo a la comunidad interesada en el desarrollo. Por lo tanto, la tipografía del documento no se ha preparado en concordancia con los procedimientos apropiados de un documento oficial. Algunas de las fuentes mencionadas en este informe pueden ser documentos informales que tal vez no sea fácil obtener.

Las conclusiones y juicios vertidos en este informe pertenecen enteramente al autor o autores y no deben atribuirse al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o a sus Directores Ejecutivos ni a los países que éstos representan, y no reflejan necesariamente sus puntos de vista. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no acepta responsabilidad alguna por las consecuencias que su uso pudiera tener. Los colores, las fronteras, los nombres y las clasificaciones que aparecen en cualquier mapa de este informe no denotan por parte del Grupo del Banco Mundial juicio alguno sobre la condición jurídica o de otra especie de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de ninguna de tales fronteras.

El material que aparece en esta publicación está registrado como propiedad literaria. Las solicitudes de permiso para reproducir porciones de la misma deben enviarse al Director de ESMAP al domicilio señalado más arriba. ESMAP fomenta la divulgación de su trabajo y normalmente autoriza la reproducción de inmediato y, cuando no es para fines comerciales, en forma gratuita.

<i>Region/Country</i>	<i>Activity/Report Title</i>	<i>Date</i>	<i>Number</i>
	Privatization, Competition and Regulation in the British Electricity Industry, With Implications for Developing Countries	02/00	226/00
	Reducing the Cost of Grid Extension for Rural Electrification	02/00	227/00
	Undeveloped Oil and Gas Fields in the Industrializing World	02/01	239/01
	Best Practice Manual: Promoting Decentralized Electrification Investment	10/01	248/01
	Peri-Urban Electricity Consumers—A Forgotten but Important Group: What Can We Do to Electrify Them?	10/01	249/01
	Village Power 2000: Empowering People and Transforming Markets	10/01	251/01
	Private Financing for Community Infrastructure	05/02	256/02
	Stakeholder Involvement in Options Assessment: Promoting Dialogue in Meeting Water and Energy Needs: A Sourcebook	07/03	264/03
	A Review of ESMAP's Energy Efficiency Portfolio	11/03	271/03
	A Review of ESMAP's Rural Energy and Renewable Energy Portfolio	04/04	280/04
	ESMAP Renewable Energy and Energy Efficiency Reports 1998-2004 (CD Only)	05/04	283/04
	Regulation of Associated Gas Flaring and Venting: <i>A Global Overview and Lessons Learned from International Experience</i>	08/04	285/04
	ESMAP Gender in Energy Reports and Other related Information (CD Only)	11/04	288/04
	ESMAP Indoor Air Pollution Reports and Other related Information (CD Only)	11/04	289/04
	Energy and Poverty Reduction: Proceedings from the Global Village Energy Partnership (GVEP) Workshop on the Pre-Investment Funding. Berlin, Germany, April 23-24, 2003.	11/04	294/04
	Global Village Energy Partnership (GVEP) Annual Report 2003	12/04	295/04
	Energy and Poverty Reduction: Proceedings from the Global Village Energy Partnership (GVEP) Workshop on Consumer Lending and Microfinance to Expand Access to Energy Services, Manila, Philippines, May 19-21, 2004	12/04	296/04
	The Impact of Higher Oil Prices on Low Income Countries And on the Poor	03/05	299/05
	Advancing Bioenergy for Sustainable Development: Guideline For Policymakers and Investors	04/05	300/05
	ESMAP Rural Energy Reports 1999-2005	03/05	301/05
	Renewable Energy and Energy Efficiency Financing and Policy Network: Options Study and Proceedings of the International Forum	07/05	303/05
	Implementing Power Rationing in a Sensible Way: Lessons Learned and International Best Practices	08/05	305/05
	The Urban Household Energy Transition. Joint Report with RFF Press/ESMAP. ISBN 1-933115-07-6	08/05	309/05
	Pioneering New Approaches in Support of Sustainable Development In the Extractive Sector: Community Development Toolkit, also Includes a CD containing Supporting Reports	10/05	310/05
	Analysis of Power Projects with Private Participation Under Stress	10/05	311/05
	Potential for Biofuels for Transport in Developing Countries	10/05	312/05

Last report added to this list: ESMAP Formal Report 319/05

Banco Mundial/ESMAP
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
<http://www.worldbank.org/esmap>

