

Análisis de los instrumentos de promoción de Inversiones: el caso de Uruguay

Álvaro Ons
Pablo M. García, coordinador

Sector de Integración y
Comercio (INT)

NOTA TÉCNICA N°
(IDB-TN-1086)

Análisis de los instrumentos de promoción de inversiones: el caso de Uruguay

Álvaro Ons

Pablo M. Garcia, coordinador

Agosto 2016

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Ons, Álvaro.

Análisis de los instrumentos de promoción de inversiones: el caso de Uruguay / Álvaro
Ons; Pablo M. García, coordinador.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1086)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Investments-Uruguay. 2. Investments-Law and legislation-Uruguay. 3. Investments,
Foreign-Uruguay. 4. Investments, Foreign-Law and legislation-Uruguay. I. García,
Pablo M., coordinador. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Integración y
Comercio. III. Título. IV. Serie.

IDB-TN-1086

Códigos JEL: F; F1; F2; F3; F4; F21; O; O1; O11; O5; O54

palabras clave: inversiones, economía internacional, negociaciones comerciales,
legislación, uruguay

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



int-trade@iadb.org

Análisis de los instrumentos de promoción de Inversiones: el caso de Uruguay

Álvaro Ons

Pablo M. Garcia, coordinador



2016

Análisis de los instrumentos de promoción de Inversiones: el caso de Uruguay

Álvaro Ons

Pablo M. García, coordinador

Abstract

Este documento presenta una recopilación y análisis de los principales instrumentos que Uruguay utiliza para la promoción de las inversiones, aplicando una visión crítica de su diseño y aplicación según las mejores prácticas internacionales y considerando propuestas de mejora, cuando corresponda.

El autor agradece los comentarios realizados por Gustavo Bittencourt, Pablo García, Ricardo Rozemberg y otros participantes del Workshop “Incentivos para la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED)”, desarrollado en el BID, Washington DC, 3 de noviembre de 2015. Este documento forma parte de un estudio regional sobre mecanismos de promoción de la IED en América Latina que lleva a cabo la Unidad de Comercio e Inversiones del BID bajo la coordinación de Pablo M. García.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	pág. 1
II. ENFOQUE SISTÉMICO DE LA INVERSIÓN.....	pág. 1
II.1 El sistema de inversión.....	pág. 2
II.2 Los factores determinantes de las decisiones de inversión.....	pág. 4
III. INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES Y MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES.....	pág. 15
III.1 Regulación general de las inversiones.....	pág. 16
III.1.1 Leyes nacionales sobre protección de inversiones.....	pág. 16
III.1.2 Acuerdos internacionales sobre inversiones.....	pág. 17
III.1.3 Contratos de inversión de estabilidad jurídica.....	pág. 21
III.1.4 Acuerdos internacionales sobre tributación.....	pág. 24
III.2 Incentivos a las inversiones.....	pág. 26
III.3 Mejores prácticas internacionales en la promoción de inversiones.....	pág. 35
III.3.1 Políticas de inversión.....	pág. 36
III.3.2 Incentivos a las inversiones.....	pág. 37
IV. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE INVERSIÓN EN EL URUGUAY.....	pág. 40
IV.1 Condiciones políticas y económicas generales.....	pág. 41
IV.2 Evolución reciente de la IED en el Uruguay.....	pág. 49
IV.3 Instrumentos para la promoción de inversiones: visión global.....	pág. 50
V. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES DEL URUGUAY.....	pág. 55
V.1 Régimen general de inversiones.....	pág. 55
V.1.1 Ley de Inversiones – Ley 16.906 de 1998.....	pág. 55
V.1.2 Acuerdos bilaterales de inversiones.....	pág. 56
V.1.3 Contratos de inversión.....	pág. 59
iii	
V.1.4 Acuerdos tributarios bilaterales.....	pág. 60
V.1.5 Garantías a las inversiones extranjeras.....	pág. 62
V.2 Apoyos públicos a las inversiones.....	pág. 62
V.2.1 Incentivos fiscales generales – Ley 16.906.....	pág. 62
V.2.2 Otros incentivos fiscales generales.....	pág. 69
V.2.3 Incentivos fiscales sectoriales.....	pág. 70
V.2.4 Incentivos financieros.....	pág. 85

V.2.5 Otros apoyos públicos focalizados.....	pág. 90
V.2.6 Promoción de inversiones y asistencia a inversores.....	pág. 99
V.3 Clasificación de los instrumentos según focalización.....	pág. 102
 VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	pág. 104
VI.1 Comentarios generales.....	pág. 104
VI.2 Comentarios particulares.....	pág. 110
BIBLIOGRAFÍA.....	pág. 113
ANEXOS.....	pág. 121

I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta una recopilación y análisis de los principales instrumentos que el Uruguay utiliza para la promoción de las inversiones, aplicando una visión crítica de su diseño y aplicación según las mejores prácticas internacionales y considerando propuestas de mejora, cuando corresponda.

El análisis de los instrumentos para la atracción de inversiones utilizados por un país específico requiere explicitar un enfoque sistémico que parta del papel de la inversión en la estrategia de desarrollo, incluya las directivas de las políticas sociales y económicas, y tenga en cuenta el conjunto de condiciones políticas y económicas para el diseño de los instrumentos. Asimismo, se deben considerar las particularidades estructurales del país de que se trate, tales como, la dotación de factores de producción, la etapa de desarrollo social y económico, la ubicación geográfica y la orientación seguida en la inserción internacional.

En el contexto descripto, el análisis de los instrumentos permite identificar su nivel de alineamiento con las políticas y estrategias, la importancia práctica de cada uno y las posibilidades de mejorarlos de acuerdo con los objetivos y condiciones concretos. A su vez, permite seleccionar, dentro de las mejores prácticas internacionales y los casos de éxito en la atracción de inversiones, aquellas prácticas que sean más útiles y aplicables a la mejora de los instrumentos actuales.

El documento se organiza en esta introducción y cinco secciones más. La segunda sección describe el enfoque metodológico empleado- el “sistema de inversión”- incluyendo una breve consideración de las condiciones políticas y económicas generales que determinan las decisiones de inversión. La tercera sección contiene la descripción y análisis de los instrumentos específicos para la promoción de inversiones de utilización más frecuente y recopila las mejores prácticas internacionales en relación con dichos instrumentos. La cuarta sección resume la situación del Uruguay en materia de las condiciones políticas y económicas generales más relevantes y proporciona una visión general sobre el proceso de la inversión en el pasado reciente. La quinta sección clasifica y analiza los principales instrumentos para la atracción de inversiones empleados en el Uruguay. Por último, la sexta sección concluye y propone posibles mejoras a dichos instrumentos.

II. ENFOQUE SISTÉMICO DE LA INVERSIÓN

En esta sección se resume y fundamenta la metodología empleada. Se parte de la inversión como el centro de un sistema complejo y se ubica a los instrumentos diseñados para la atracción de inversiones en relación con el conjunto de los factores determinantes de las decisiones de inversión.

II.1 El sistema de inversión

Un sistema de inversión es un conjunto coherente de políticas, normas, instrumentos de apoyo e instituciones, que regulan, orientan y promueven la inversión. La función básica de este sistema es establecer y aplicar la regulación y promoción de las inversiones de forma consistente con los objetivos de la estrategia de desarrollo y proporcionar el soporte institucional para respaldarlo y adaptarlo a los cambios de contexto. En los países en desarrollo (PED), los sistemas de inversión tienen un sesgo promocional dirigido a mejorar las condiciones para la atracción de inversiones, al tiempo que suelen tener una función orientadora, es decir, no son neutros sino que orientan la inversión en función de objetivos sociales y económicos, políticas transversales y estrategias sectoriales o territoriales, que son la base para la focalización de los esfuerzos de promoción.

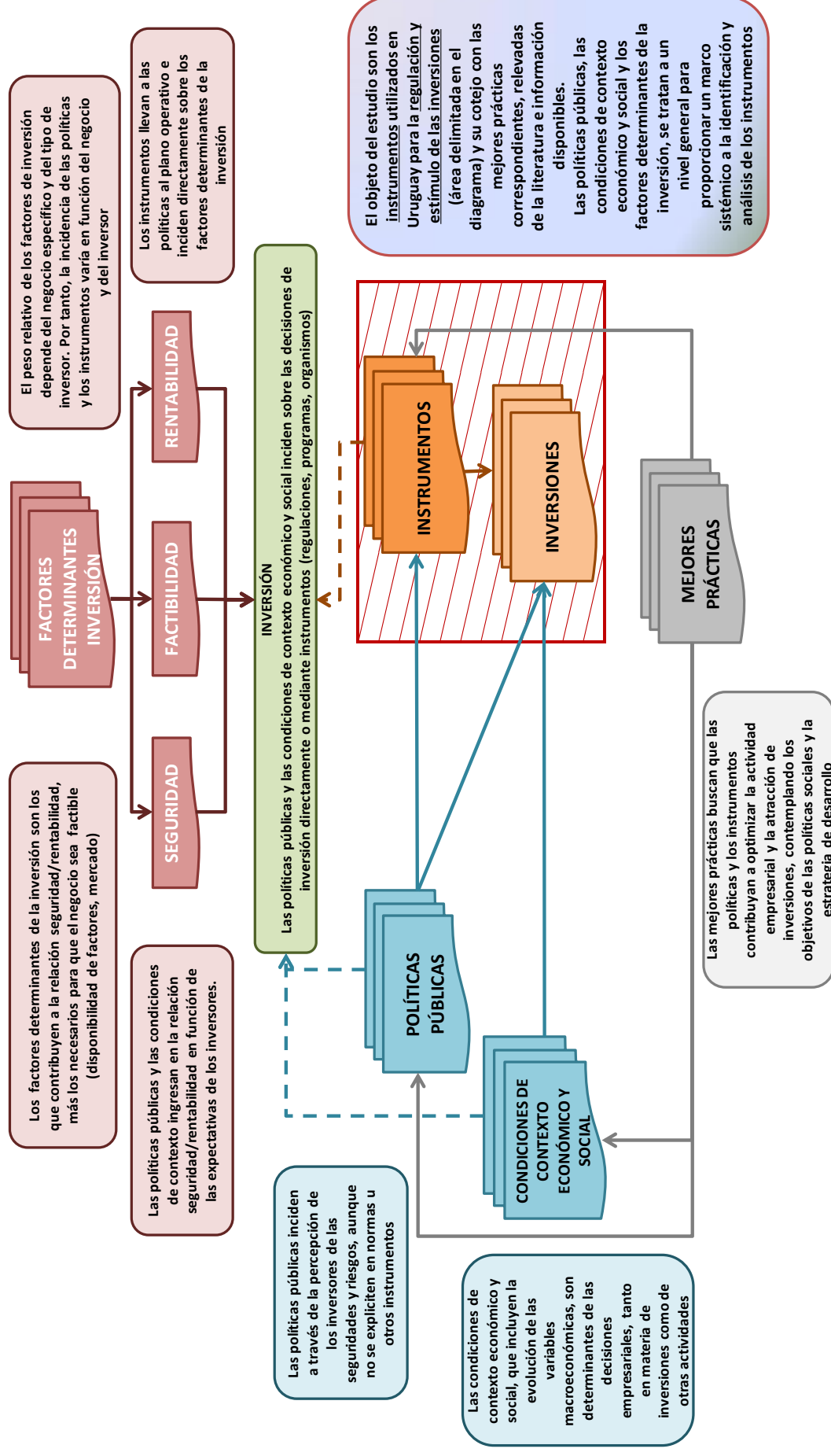
La consistencia de un sistema de inversión está en su adecuación a la base económica y la estrategia de desarrollo del país respectivo. La existencia de un gran mercado doméstico o acceso seguro a mercados externos de gran magnitud, o de una economía de aglomeración avanzada, resulta en una capacidad natural de atracción de inversiones, que reduce las motivaciones para otorgar apoyos públicos adicionales. En el otro extremo hay países de pequeño tamaño económico que brindan una oferta limitada de oportunidades de negocios, en los que suele percibirse, con o sin razón, que los incentivos a las inversiones y las actividades promocionales tienen un papel relevante. Por su parte, la estrategia de desarrollo de un país depende de una visión política a largo plazo y sus desdoblamientos dentro de períodos predecibles. Estos objetivos de la política se deben reflejar en las condiciones para el otorgamiento de los apoyos públicos y en la orientación de la inversión por proyectos, sectores y/o localizaciones geográficas.

En países de pequeño tamaño económico, la problemática de la atracción de inversiones tiene énfasis y desafíos característicos. Además de la necesidad de superar las restricciones del lado de la demanda doméstica, se observa que una expansión sustantiva en las inversiones suele tensionar las restricciones del lado de la oferta, lo que puede dar lugar a cuellos de botella en recursos humanos, capacidades e infraestructura.

En los PED es complejo lograr y mantener los alineamientos necesarios para que el sistema de inversión sea efectivo, eficiente y sustentable. En estos países, el Estado tiene un papel significativo en la promoción y orientación de la inversión, y se requiere un enfoque de sistema para determinar el grado de consistencia de políticas, objetivos, instrumentos y recursos, e identificar los pasos hacia su optimización. La brecha que suele existir en estos países entre las políticas y estrategias declaradas, y la aplicación práctica de normas, mecanismos e instrumentos, puede obedecer al menos a tres razones: i) voluntarismo político; ii) diferentes concepciones que es necesario contemplar en la toma de decisiones sobre normas y su aplicación; y iii) la frecuente compartimentación en la gestión pública que impide alinear decisiones transversales, sectoriales y territoriales.

La Figura 1 representa en forma de esquema el sistema de inversión, según los contenidos básicos de esta sección. Se explicitan los vínculos de políticas e instrumentos con los factores determinantes y las mejores prácticas.

Figura 1 - El Sistema de Inversión: factores determinantes, políticas e instrumentos



Fuente: elaboración propia

II.2 Los factores determinantes de las decisiones de inversión

Los factores determinantes de las decisiones de inversión se pueden agrupar en dos grandes categorías: i) las condiciones políticas y económicas generales que inciden en las decisiones de inversión; y ii) los instrumentos que tienen como objetivo principal o efecto directo incidir en las decisiones de inversión. El primer grupo incluye también políticas e instrumentos que son coadyuvantes a la inversión pero cuyas finalidades primarias refieren a otros aspectos o persiguen un conjunto más amplio de objetivos. El segundo grupo corresponde a los instrumentos que son el objeto central de este trabajo.

Las decisiones de inversión se adoptan generalmente en función de una combinación de seguridad y rentabilidad, y de la factibilidad del negocio. Entonces, los factores pueden clasificarse según que su efecto principal recaiga sobre alguna de estas tres dimensiones. La seguridad tiene relación con las garantías legales y la estabilidad y previsibilidad de las políticas y condiciones económicas sustantivas. Por ejemplo, la protección legal de la propiedad y las conductas del gobierno respecto a la empresa privada, la estabilidad de las reglas y la gestión macroeconómica. La rentabilidad depende del negocio pero también de las políticas públicas, incluyendo los diversos apoyos públicos a la inversión, la producción y la exportación, que inciden directa o indirectamente en los costos o en la formación de los precios de los bienes o servicios objeto de la inversión. Por último, el concepto de factibilidad refiere a las condiciones que hacen posible llevar adelante el negocio concreto en un determinado país o locación, independientemente de la seguridad y la rentabilidad. Estas condiciones incluyen, entre otras, la disponibilidad de capital o financiamiento, la dotación de factores de producción, el acceso competitivo a materias primas e insumos, las condiciones de acceso a mercados, la disponibilidad de infraestructura física y servicios, o la existencia de economías de aglomeración.

Los instrumentos llevan las políticas al terreno de las realizaciones prácticas y de su diseño y aplicación también depende el éxito o fracaso de las mismas. A los efectos de este trabajo se entiende por “instrumentos” a las regulaciones y programas que ponen en práctica los tratamientos, apoyos y orientaciones para la inversión, y que inciden en las decisiones de inversión o promueven la inversión y asisten a los inversores actuales o potenciales. Los instrumentos pueden tener naturaleza regulatoria o promocional.

Sin perjuicio de su relevancia en la atracción de inversiones, no se ha hecho mención expresa al denominado “clima de inversiones”. Este no es un instrumento o una categoría de instrumentos sino una apreciación global de múltiples condiciones, con componentes subjetivos, que depende parcialmente de los instrumentos orientados específicamente a la atracción de inversiones. La información sobre clima de inversiones tiende a ser muy relevante en la primera fase de decisión respecto de dónde localizar una inversión, cuando un indicador elemental de riesgos y solidez de las oportunidades puede llamar la atención del inversor. En etapas más avanzadas del proceso decisorio tienden a prevalecer las apreciaciones sobre el caso concreto y juegan un papel determinante los instrumentos.

El Cuadro 1 presenta los factores determinantes de las decisiones de inversión, identificando en cada caso, no exhaustivamente, las políticas e instrumentos

correspondientes, así como si su efecto principal recae sobre la seguridad, rentabilidad o factibilidad de la inversión. El cuadro ordena los factores determinantes según las dos agrupaciones referidas anteriormente.

Cuadro 1- Los factores determinantes de las decisiones de inversión

Factores, políticas e instrumentos

FACTORES DETERMINANTES	INSTRUMENTOS / POLÍTICAS	CONTENIDOS ESPECÍFICOS	EFFECTO PRINCIPAL
A) CONDICIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS GENERALES			
Estabilidad gubernamental y calidad institucional	- Regulación derechos de propiedad - Marco de gobernanza de la empresa - Legislación comercial, penal y civil - Gestión burocrática - Responsabilidad social empresarial	- Registros de propiedad - Condiciones expropiación - Sistema de ejecución de contratos - Sistemas alternativos de resolución de conflictos - Mecanismos de revisión - Mecanismos de consulta - Procedimientos administrativos	Seguridad
Estabilidad macroeconómica	Política/gestión macroeconómica	- Arreglo monetario-cambiario - Gasto y deuda públicos	Seguridad
Carga tributaria y Administración tributaria	Política tributaria	- Impuestos y tasas - Regulaciones - Procedimientos	Rentabilidad/Seguridad
Facilidades/costos del comercio exterior de bienes	Política comercial	- Gravámenes - Regímenes especiales de importación/draw back - Procedimientos aduaneros	Factibilidad/Rentabilidad
Disponibilidad y calidad de factores de producción - Capital - RRHH - Recursos naturales - Infraestructura - Geografía	- Políticas de Ciencia y Tecnología; Educación; Capacitación - Protección de la Propiedad intelectual - Política/gestión de recursos naturales - Gestión de la infraestructura - Relaciones laborales - Política migratoria y de repatriación - Política de vecindad	- Sistema Nacional de Innovación - Programas de formación y capacitación de RRHH - Derechos de Propiedad Intelectual - Programas de protección y prospección de recursos naturales - Legislación laboral y prácticas de tratamiento de conflictos - Facilidades para la radicación de RRHH del exterior - Acuerdos y negociaciones sobre fronteras, navegación y conectividad	Factibilidad/Rentabilidad
Mercados	- Política de competencia - Política de inserción internacional	- Normas sobre defensa de la competencia - Acuerdos comerciales preferenciales	Factibilidad
Economías de aglomeración	- Política industrial (cadenas productivas) - Creación de espacios de concentración	- Incentivos a la formación de cadenas productivas - Regulaciones sobre zonas temáticas, parques industriales y análogos	Factibilidad
B) INSTRUMENTOS PARA LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES			
Regulación general sobre inversiones	Régimen general de inversiones	▪ Normativa nacional sobre protección de inversiones ▪ Contratos de inversión ▪ Acuerdos Internacionales de Promoción y Protección	Seguridad

FACTORES DETERMINANTES	INSTRUMENTOS / POLÍTICAS	CONTENIDOS ESPECÍFICOS	EFFECTO PRINCIPAL
		de Inversiones ▪ Acuerdos Internacionales sobre Tributación	
Apoyos públicos a las inversiones	Incentivos fiscales (generales o focalizados)	▪ Incentivos tributarios: reducción/exoneración de tasas (<i>tax holidays</i>); depreciación acelerada; créditos impositivos; deducciones impositivas, etc. ▪ Subsidios directos	Rentabilidad
	Incentivos financieros	▪ Acceso al financiamiento ▪ Financiamiento a tasas subsidiadas ▪ Fondos de garantías	Factibilidad/ Rentabilidad
	Otros apoyos focalizados	▪ Zonas Económicas Especiales ▪ Infraestructura (Participación Pública Privada)	Rentabilidad

Fuente: elaboración propia

En términos amplios y considerando el país objeto del estudio, se pueden distinguir cuatro tipos de inversiones:

- (i) IED de mediano o gran porte con perspectivas de radicación a largo plazo, que suele tener un componente importante de activo fijo que perdería valor si no se utiliza para la finalidad con que fue construido. Los aspectos institucionales y la disponibilidad de factores de producción y mercados tienden a ser los determinantes principales.
- (ii) IED de diferente porte con perspectivas de radicación de corto o mediano plazo y expectativas de amortización relativamente rápida, que suele basarse en equipamiento trasladable y en reclutamiento de personal y organización del trabajo, o en rotación del capital con bajo costo. Adquieren relevancia cuestiones como las facilidades para cerrar o vender una empresa y los apoyos públicos.
- (iii) Reinversiones e inversiones de capitales nacionales. La reinversión se basa principalmente en las oportunidades de ampliación del negocio u opciones de diversificación en el país receptor, mientras que para los capitales nacionales la ecuación rentabilidad/seguridad se aprecia de forma muy exigente y la inversión en actividad de riesgo compete con la inversión financiera o inmobiliaria.
- (iv) Inversiones de Pymes que suelen realizarse en el propio negocio con una perspectiva de largo plazo, crecimiento progresivo y/o internacionalización. En algunos sectores el desarrollo de estos emprendimientos depende de la articulación con grandes empresas y/o la integración en clústeres. La principal limitación es la falta de capital y la dificultad de acceder a financiamiento, y pueden requerir también de orientaciones en los aspectos básicos del negocio, lo que las hace dependientes de la efectividad de los programas públicos de apoyo.

A continuación se consideran resumidamente los aspectos conceptuales de las condiciones políticas y económicas generales¹, mientras que los instrumentos que tienen como objetivo regular y estimular las inversiones se abordan en la tercera sección.

La realidad de las condiciones políticas y económicas generales guarda una relación directa con el nivel de desarrollo del país respectivo, y en la mayoría de los casos, corresponde a factores de muy difícil transformación en períodos cortos (por ejemplo, la calidad institucional, la calificación de los recursos humanos o la dotación de infraestructura)². A los efectos de este estudio, importa la relación entre la situación de estas condiciones generales y el impacto de los instrumentos específicos para la atracción de inversiones. También interesa particularmente el impacto de la política tributaria en las decisiones de localización de inversiones, por sus implicaciones respecto de la efectividad de los incentivos tributarios, que son los instrumentos específicos empleados con más intensidad. En adelante, por simplicidad, se empleará el término “clima de inversiones” para referir a estas condiciones políticas y económicas generales.

Existe consenso en cuanto a que las acciones orientadas a la atracción de inversiones deben priorizar la mejora del clima de inversiones por sobre la asignación de recursos a instrumentos específicos como los incentivos fiscales, o incluso por sobre una reducción general en los impuestos a la renta corporativa con el objeto de impulsar las inversiones^{3,4}:

- Bajo condiciones generales pobres o débiles, los incentivos fiscales o las reducciones en los impuestos tienen efecto nulo o muy limitado sobre las inversiones. En estas situaciones los esfuerzos deben orientarse a mejorar el clima general en lugar de reducir la carga tributaria u otorgar subsidios directos. La menor imposición sólo generaría pérdidas de recaudación ya que no podría compensar las limitaciones en el clima de inversiones, en particular, las relativas a la estabilidad política, económica y social, y la calidad institucional.
- El papel del clima de inversiones como prerequisite para que los incentivos fiscales sean efectivos en la atracción de inversiones resulta de la alta complementariedad que existe entre las inversiones y los bienes públicos que componen el clima de inversiones, lo que se traduce en una contribución significativa de la dotación de dichos bienes públicos a la seguridad y rentabilidad de los negocios⁵. Parte de esos bienes públicos se financia con impuestos a la renta corporativa.

La reducción de las barreras a los flujos transfronterizos de inversión, junto con los avances tecnológicos en las comunicaciones y la estandarización de los procesos de producción de bienes y servicios, han permitido a las empresas multinacionales

¹El objetivo del resumen es completar el marco de análisis, por lo que no se desarrollan en detalle aspectos que han sido ampliamente abordados en otros trabajos y que no hacen al objeto central de este estudio, sin perjuicio del papel crítico de estos factores en la atracción de inversiones.

² Suelen caracterizar a los países desarrollados cuestiones, tales como, la estabilidad política, económica y social, la buena calidad institucional, la adecuada dotación de infraestructura y de recursos humanos calificados, la organización más eficiente de los mercados y las economías de aglomeración.

³Van Parys y James (2010); James (2010).

⁴Para algunos autores los efectos de incentivos muy generosos podrían llegar a ser negativos si se los interpreta como una forma de intentar compensar grandes deficiencias.

⁵ Se ha observado que los paraísos fiscales tienen instituciones de alta calidad y se ha argumentado que no serían exitosos en ausencia de esta calidad de gobernanza – Dharmapala y Hines (2006).

desarrollar estrategias globales de IED de complejidad creciente. Esto tiene como correlato desafíos de política también cada vez más complejos, especialmente, en los PED (climas de inversiones con más componentes y una mayor necesidad de activos locación-específicos). Existe debate en cuanto a la profundidad de los cambios dado que la evidencia empírica muestra que siguen predominando las formas de IED horizontales, por lo que los determinantes tradicionales, relacionados con los mercados nacionales, mantienen su importancia relativa⁶⁷. Esto obedece en buena medida al peso mayoritario de la IED entre países desarrollados (PD) y la significativa y creciente participación de PED con grandes mercados domésticos⁸. También ha ocurrido que una parte sustancial de la IED hacia los PED resultó de privatizaciones de empresas públicas, y por lo tanto, corresponde a inversiones buscadoras de mercado local. Asimismo, al menos parte de la IED en servicios globales no encaja adecuadamente en una implementación empírica de la inversión vertical en la que ésta depende positivamente de la diferencia en las dotaciones de capacidades (trabajo calificado) entre el país de residencia y el receptor. De todos modos, más allá de los resultados econométricos, hay desarrollos que resultan evidentes y están estadísticamente respaldados, especialmente, en PED de pequeño o mediano porte.

Estabilidad gubernamental y calidad institucional

La estabilidad gubernamental, la confiabilidad y previsibilidad de la gestión pública, la estabilidad social, la integridad del sector público y los índices de corrupción, la protección de las diversas formas de propiedad, la observancia de los contratos, el respeto de las normas que regulan la economía y las relaciones sociales, los eventuales excesos regulatorios, la calidad reglamentaria, las características de la gestión burocrática, y otras materias análogas, hacen a la seguridad de la inversión y al mantenimiento de las condiciones que se tuvieron en cuenta para realizarla. En este factor se expresa la imagen de un país y de su gobierno que perciben los inversores, y su significación es creciente con el monto de la inversión y la incidencia de los retornos de mediano y largo plazo.

En los PED suele emplearse el término “reglas de juego” en alusión a la normativa que rige el funcionamiento de las empresas. La estabilidad y el respeto de estas reglas no significa que deban ser inmutables, por el contrario, tienen que adaptarse a situaciones coyunturales o actualizarse ante nuevas condiciones, incluyendo cambios en las políticas, objetivos y prioridades. Lo importante es que los ajustes sean fundados, oportunos, coherentes y transparentes en sus implicaciones políticas y económicas.

Estabilidad macroeconómica

La estabilidad macroeconómica y la gestión de las políticas e instrumentos respectivos inciden en todas las actividades económicas y consecuentemente son un elemento

⁶ Dunning (2002) afirma que la IED en PED ha pasado de buscadora de mercados y recursos a una de naturaleza más vertical (buscadora de eficiencia) aunque siguen predominando las dos primeras; los determinantes tradicionales siguen siendo importantes, particularmente, en PED grandes. Nunnenkamp (2002) encuentra evidencia de que el motivo *tariff jumping* de la IED perdió relevancia y que ha ganado importancia un determinante no tradicional como la disponibilidad de capacidades locales, sin embargo, los resultados generales contradicen la noción de que los determinantes relacionados con el mercado hayan perdido importancia. Blonigen, Davies y Head (2002) corrigen la especificación del *Knowledge-Capital Model* de Carr, Markusen y Maskus, y encuentran que los datos apoyan claramente las predicciones del modelo horizontal de empresas multinacionales: la actividad de las filiales entre países disminuye a medida que aumentan las diferencias absolutas en las dotaciones de trabajo calificado.

⁷ Nunnenkamp (2002) señala la dificultad de capturar los determinantes no tradicionales para una muestra suficientemente grande de países en desarrollo por un período suficientemente largo.

⁸ También puede incidir que la mayoría de los estudios no consideran información de la última década.

determinante de las decisiones de inversión, especialmente las previstas como de larga duración en la localización seleccionada. Los aspectos del entorno macroeconómico más relevantes para la inversión suelen ser el crecimiento (global y/o sectorial), la inflación, el régimen monetario-cambiario, el endeudamiento del sector público y los equilibrios fiscales, y la previsibilidad de su evolución en el corto y mediano plazo, así como los procesos decisorios para influir en el comportamiento de las variables macroeconómicas.

La carga y la administración tributarias

La carga tributaria afecta la rentabilidad del negocio mientras que la administración tributaria, por su complejidad, exigencias y grado de discrecionalidad, puede afectar tanto la rentabilidad como la seguridad. A partir de la reducción de las barreras a los movimientos internacionales de capitales se ha intensificado el debate en torno al papel de la política tributaria en la promoción de inversiones, en particular, en la atracción de IED. Un motivo de preocupación es que la competencia tributaria entre países pueda dar lugar a una *race to the bottom*. Otro motivo de preocupación radica en que la mayor movilidad de las bases imponibles amplía las posibilidades de elusión y evasión.

En este punto se consideran los impactos sobre la atracción de inversiones de modificaciones generalizadas en las tasas de impuestos, fundamentalmente, a la renta corporativa. Esto es un insumo para el objeto central del trabajo, ya que si las tasas impositivas generales importan en la atracción de inversiones, también importarán los incentivos tributarios. Diversos estudios econométricos han estimado la sensibilidad de la IED respecto de los impuestos a la renta corporativa. Los resultados son de difícil sistematización en virtud de que las elasticidades estimadas varían entre estudios por varios motivos: i) no existe una teoría generalmente aceptada de la IED; ii) emplean diferentes metodologías econométricas, iii) emplean diferentes medidas de las tasas impositivas (efectiva promedio, efectiva marginal, estatutaria); iv) consideran diferentes períodos; y v) utilizan diferentes muestras de países⁹. Asimismo, existe la dificultad adicional de que la IED comprende diferentes modalidades¹⁰, que pueden financiarse de distintas maneras¹¹, dando lugar a combinaciones que pueden reaccionar de forma diversa a los impuestos. Los estudios que emplean flujos agregados de IED son difíciles de interpretar y sus resultados están sesgados por la composición del agregado¹².

No obstante lo anterior puede afirmarse que actualmente existe considerable evidencia empírica en cuanto a que los diferenciales de tasas impositivas entre países tienen un efecto significativo sobre la localización de IED¹³, aunque no hay una idea clara de la magnitud del efecto. A su vez, otros resultados de estos estudios sirven para caracterizar la compleja relación entre impuestos e IED en función de: i) el nivel de desarrollo del país receptor; ii) las variables de mercado y la dotación de bienes públicos; y iii) la

⁹ En la revisión de literatura empírica de Ederveen y de Mooij (2003), la gran mayoría de los estudios corresponden a países de la OECD y sólo 5 de 47 estudios incluyen PED.

¹⁰ Inversión real en plantas y equipos (nuevas plantas, ampliación de plantas existentes); flujos financieros asociados a fusiones y adquisiciones; *joint ventures*.

¹¹ Reinversión de utilidades vs transferencia de nuevos fondos.

¹² La desagregación de la información por componente de la IED no suele ser posible, especialmente, para muestras amplias y representativas (que incluyan PED).

¹³ En los estudios iniciales el efecto de la política tributaria sobre la IED tiende a ser muy limitado (Morisset y Pirnia, 1999) y se ha verificado una incidencia creciente en los últimos años, con un efecto negativo significativo de los impuestos a la renta corporativa sobre la IED (Ederveen y de Mooij, 2003; Klemm y Van Parys, 2010).

interacción entre el sistema tributario del país receptor de la inversión y el del país de residencia del inversor.

Los factores determinantes de la localización de inversiones pueden variar sistemáticamente entre PED y PD, por lo que colocarlos en una misma muestra y estimar un mismo coeficiente, o generalizar resultados a partir de una sola categoría de países, resulta inadecuado¹⁴. Existe evidencia de elasticidades-impuestos significativamente diferentes en la IED hacia PED y PD¹⁵, mientras que las motivaciones verticales resultan más evidentes en la IED hacia PED, tal como cabe esperar. En esta misma línea, la literatura destaca que en presencia de costos de comercio y economías de escala, los inversores tienden a preferir el país grande incluso si los impuestos son mayores -sesgo de mercado doméstico- lo que motiva a los países pequeños a elegir tasas impositivas menores para compensar su menor atractivo¹⁶. El efecto de los impuestos a la renta corporativa en la determinación de la localización de IED tiende a ser mayor en países pequeños. Países grandes o con alta calidad de bienes públicos o con ventajas de localización, tales como, dotaciones particulares de factores de producción o economías de aglomeración, pueden fijar tasas impositivas mayores sin perder atractivo. La reacción de la inversión a la imposición no tiene que ser lineal y alteraciones reducidas en las tasas impositivas pueden no tener efectos sobre la atracción de inversiones.

La sensibilidad de las decisiones de localización de inversiones respecto de diferenciales de tasas de impuestos se modera por el sesgo de mercado doméstico, las dotaciones de bienes públicos o las ventajas de localización, y también por elementos propios del ámbito tributario, como ser, la utilización por parte de las multinacionales de precios de transferencia y planificación tributaria, y las características del sistema tributario en el país de residencia del inversor. En principio, el inversor de un país con un sistema de renta mundial con crédito por los impuestos pagados en el extranjero, reacciona a los impuestos de manera diferente que el inversor de un país con un sistema de renta territorial o de exención de rentas extraterritoriales. En el primero de los casos, una reducción en la tasa de impuestos a la renta corporativa en el país receptor implicaría que las firmas pueden reclamar menos créditos contra obligaciones tributarias en su país de residencia, manteniendo inalterados los impuestos que deben pagar globalmente. Por el contrario, bajo un sistema de exención de rentas extraterritoriales, el inversor se beneficiaría plenamente de esas menores tasas en el receptor. Entonces, los inversores de países que aplican el principio de la renta mundial serían menos sensibles a la política tributaria en los receptores, aunque bajo determinadas situaciones, como una posición de exceso de crédito o el financiamiento de la inversión con utilidades, sí podrían aprovechar la política tributaria más favorable, al menos parcialmente¹⁷.

Los estudios de los efectos de la política tributaria sobre la localización de IED consideran típicamente los impuestos a la renta corporativa. Sin embargo, se ha

¹⁴Blonigen y Wang (2004).

¹⁵World Bank Group's Investment Climate Advisory Services. Azémar y Delios (2008).

¹⁶Bénassy-Quéré *et al* (2003) encuentran que diferenciales de impuestos entre países de la OECD tienen la capacidad de compensar diferencias de potenciales de mercado.

¹⁷Hines (2000), Gropp y Kostial (2000), Gorter y Parikh (2000) encuentran que la IED desde países con sistema de exención es significativamente más sensible respecto de diferenciales de tasas impositivas que la IED originada en países con sistema de renta mundial. Por su parte, De Mooij y Ederveen (2001) no encuentran diferencias sistemáticas en la sensibilidad de los inversores en función del sistema tributario en el país de residencia, lo que es consistente con situaciones que hacen borrosa la distinción entre sistemas.

argumentado que todo tipo de impuestos tiene el potencial de afectar la IED (impuestos a los ingresos de las personas físicas; impuestos a la propiedad; impuestos indirectos)¹⁸. La relevancia de estos impuestos puede potenciarse por el hecho de que los gobiernos que otorgan créditos por impuestos pagados en el extranjero, lo hacen fundamentalmente para aquellos que gravan la renta corporativa. Los estudios referidos también han dejado de lado el impacto de las retenciones a los pagos de dividendos, intereses y royalties, sobre la localización de IED. Una posible explicación de esto último es que se espera que tales retenciones tengan incidencia en una segunda fase de decisión: la división de la renta en el exterior entre utilidades reinvertidas, dividendos, intereses y royalties¹⁹.

La significación y la influencia creciente de los impuestos en las decisiones de localización de inversiones no contradicen que éstos sean un determinante de segundo orden con moderadas posibilidades de compensar fundamentos débiles. De hecho, también se ha identificado una mayor influencia de otros factores, tales como, infraestructura, disponibilidad de capacidades y facilidad para hacer negocios²⁰. En este sentido, la política tributaria tiende a discriminar entre localizaciones que exhiben similar calidad en los fundamentos que resultan críticos a la inversión de que se trate (mercado, factores de producción, activos estratégicos). Esto está respaldado por evidencia empírica que muestra una mayor sensibilidad respecto de los impuestos al interior de bloques regionales o países federales²¹. Los efectos pueden ser particularmente intensos en la competencia dentro de regiones o países, cuando la decisión de invertir allí ya fue tomada.

Facilidades y costos del comercio exterior de bienes

Este factor contempla tanto los gravámenes a las operaciones de exportación e importación como las barreras no arancelarias y los procedimientos y controles aduaneros, administrativos y normativos en dichas operaciones, que se traducen en costos indirectos a la circulación de bienes entre países (tiempos y cumplimiento de requisitos). Los costos del comercio exterior tienen efectos de signo opuesto sobre la localización de inversiones en sectores de producción de bienes, en función de la motivación principal de las mismas: estimulan las estrategias horizontales cuando son lo suficientemente altos como para disuadir las exportaciones hacia el país receptor; y desestimulan las verticales o complejas que implican un uso mucho más intensivo del comercio exterior y dependen del abastecimiento a precios internacionalmente competitivos. En países pequeños y en desarrollo, con escasa integración vertical, una parte muy significativa de la incorporación de tecnología tiene lugar necesariamente a través de los insumos, bienes de alta tecnología y equipos importados, por lo que la reducción de los costos de estas importaciones hace a la competitividad del conjunto de las actividades productivas.

La reducción de la incertidumbre relativa a la política comercial -por ejemplo, a través de consultas a interesados, notificación anticipada de modificaciones o consultas

¹⁸ Desai y Hines (2001) encuentran que los impuestos indirectos también influyen en la localización.

¹⁹ Azémar y Delios (2008).

²⁰ Azémar y Delios (2008).

²¹ Devereux y Griffith (1998) muestran que la tasa efectiva promedio de impuestos a la renta corporativa juega un papel significativo en la elección de firmas de EUA de dónde localizarse dentro de Europa, pero no influye mayormente en la decisión de localizarse en Europa u otro lugar alternativo. Villela y Barreix (2002) revisan 75 estudios sobre el papel de los impuestos sobre diversas variables en EUA y concluyen que los impuestos suelen tener poco efecto sobre el comportamiento de las firmas pero los estudios intrarregionales dan elasticidades que cuadruplican las de los estudios interregionales.

vinculantes sobre aplicación de la normativa- favorece el funcionamiento fluido de las cadenas globales de suministro y estructuras de precios más estables.

Disponibilidad de factores de producción

La disponibilidad de factores de producción en términos de cantidad y calidad es determinante de la factibilidad de la inversión, mientras que su costo hace directamente a su rentabilidad. Constituye uno de los principales orientadores de la inversión, en particular, en países pequeños y en desarrollo, que suelen exhibir debilidades en al menos algunos de sus componentes.

La dotación de recursos naturales debe ser considerada a la luz de la facilidad de acceso, los costos de extracción y transporte hasta los sitios de procesamiento o embarque, y de las reservas legales o políticas que puedan existir. La explotación de recursos naturales impone una serie de desafíos orientados a maximizar los beneficios netos en términos del interés general: i) contar con las capacidades institucionales para implementar eficazmente los controles necesarios, especialmente, los medioambientales; ii) maximizar los derrames potenciales en materia de encadenamientos, con el objeto de desarrollar proveedores locales de bienes y servicios, alineados con estándares internacionales; iii) asegurar una razonable participación del Estado en las rentas de la explotación por la vía del sistema tributario general o de acuerdos particulares, según corresponda.

La ubicación geográfica puede ser asimilada a los recursos naturales a los efectos de cierto tipo de inversiones. La geografía puede crear oportunidades de negocios y también restricciones o costos superiores, y es especialmente importante para las inversiones en infraestructura de transporte y servicios de logística, y también para las que dependen de acceso fluido de productos a las locaciones de procesamiento o embarque.

La disponibilidad de recursos humanos con las calificaciones necesarias, posibilidades de adaptación y costos adecuados es decisiva en el análisis de localización de inversiones, llegando a operar como una condición previa indispensable²². También se debe considerar la denominada “cultura de trabajo”, entendida como la actitud de los recursos humanos ante las exigencias de capacitación, el cumplimiento de las obligaciones laborales y los objetivos de mejora de la productividad, y su relación con la cultura empresarial. En el factor humano juegan un papel importante la educación, la valoración social y las condiciones sanitarias, especialmente en enfoques de mediano y largo plazo, y los sistemas de aprendizaje y organización del trabajo en el corto plazo. La legislación laboral y las relaciones entre sindicatos y empresas, incluidos los niveles de cooperación y conflictividad, son importantes al momento de evaluar eventuales dificultades que puede enfrentar la actividad económica resultante de la inversión. La dotación de recursos humanos no solo es un determinante decisivo de la localización de inversiones sino que también es un componente fundamental de la capacidad de absorción de un país receptor de potenciales derrames y transferencias de tecnología de la IED.

La insuficiencia de recursos humanos con las capacidades requeridas es uno de los principales cuellos de botella que suelen enfrentar los países pequeños y en

²²Nunnenkamp (2002) encuentra evidencia clara de que la disponibilidad de capacidades ha ganado importancia como determinante de la IED en PED.

desarrollo. La expansión de la demanda laboral resultante de los mayores volúmenes de inversión, ante una oferta rígida, puede tener efectos negativos a nivel sistémico, elevando los costos de las actividades productivas en general y erosionando eventuales ventajas. Las grandes empresas, en particular, las multinacionales, suelen estar en mejores condiciones que las Pymes para competir en el mercado laboral a partir de lo que pueden ofrecer en materia de salarios, beneficios adicionales y oportunidades de carrera.

Reducir la brecha de capacidades requiere de un abordaje integral, que incluye: sistema educativo; programas de capacitación; sistema de innovación; política migratoria y de repatriación; promoción de inversiones; entre otros. Es evidente que el desarrollo efectivo de capacidades locales requiere de un arreglo institucional sofisticado, que contemple la interacción, coordinación y sinergias entre diversas instituciones públicas y privadas, con capacidad de responder a nuevas condiciones y necesidades.

La disponibilidad de infraestructura (transporte; telecomunicaciones e información; energía; otros servicios básicos), y los planes para su ampliación y/o actualización, mejora el clima de inversiones e incide en las decisiones de localización en tanto subsidia los costos e incrementa la tasa de retorno. En el extremo, la necesidad de una determinada infraestructura puede también definir la factibilidad de un proyecto. El papel de este factor se potencia en la atracción de inversiones hacia economías pequeñas y abiertas, ya que las decisiones de localización están más influenciadas por la disponibilidad de infraestructura cuando la producción está orientada a la exportación de bienes o servicios a mercados regionales o globales (búsqueda de eficiencia y competitividad)²³.

Mercados

El tamaño del mercado doméstico para el tipo de actividad a la que se destina la inversión es el más tradicional de los determinantes de la localización. Adicionalmente, el nivel de protección del mercado -geográfica y política- motiva las estrategias horizontales de IED²⁴. Los países que no tienen mercados propios de dimensiones atractivas pueden compensar esta limitación a través del acceso a otros mercados en el marco de acuerdos comerciales preferenciales o de integración económica. El grado de compensación dependerá de la profundidad de la integración, que puede ir más allá de la eliminación de las barreras al comercio transfronterizo de bienes y/o servicios, e incorporar disciplinas comunes de políticas públicas hasta llegar a la constitución de un mercado ampliado.

Sin perjuicio de lo anterior, existen inversiones en las que el tamaño del mercado doméstico puede tener incidencia nula o muy minoritaria. Por ejemplo: las buscadoras de recursos naturales en las que es crítico el acceso a la materia prima y la producción está orientada a la exportación; y la IED en actividades de servicios globales cuya localización está determinada principalmente por la disponibilidad de recursos humanos con las calificaciones adecuadas y factores geográficos, y eventualmente, tratamientos tributarios o apoyos públicos. En definitiva, la dimensión del mercado

²³Kumar (2006).

²⁴La normativa sobre competencia incrementa el potencial del mercado doméstico como determinante de la atracción de inversiones cuando consiste en reglas claras y transparentes que cuentan con un mecanismo de monitoreo y observancia efectivo, que las aplica con independencia y de manera coherente y no discriminatoria.

doméstico es un factor apreciado por los inversores pero no excluye su preferencia por países pequeños cuando la disponibilidad de activos estratégicos es determinante en su estrategia de negocios o disponen de sólidas condiciones de acceso preferencial a otros mercados de interés.

Economías de aglomeración

El desarrollo de las economías de aglomeración se nutre de los demás factores determinantes de las decisiones de localización de inversiones y constituye en sí mismo un factor, especialmente, para decisiones de inversión que responden a estrategias de negocios de largo plazo. Las economías de aglomeración son características de los PD aunque se han extendido también en PED, en particular, los de gran tamaño²⁵. En estos últimos, las economías de aglomeración se orientaron en el sentido regional y/o sectorial, generando polos de desarrollo diferenciados del resto del territorio y desbalances en el dinamismo económico y el desarrollo social (desbalances que, por definición, tienden a acentuarse). Asimismo, desde hace décadas algunos países utilizan mecanismos de estímulo a la localización de actividades productivas en áreas deprimidas o de valor estratégico y realizan esfuerzos para desarrollar una infraestructura nacional de transporte y comunicaciones interconectada regional e internacionalmente²⁶. Sin perjuicio de esto, y salvo situaciones determinadas por la ubicación de recursos naturales, las economías de aglomeración tienden a concentrarse en torno a los grandes núcleos urbanos.

Los modelos teóricos de la Nueva Geografía Económica han señalado algunas implicaciones de política de las economías de aglomeración en relación con los incentivos a las inversiones. Por una parte, el Estado que ofrece primero un apoyo atrae inversiones y el stock de firmas lo hace más atractivo, incluso si otro Estado replica su política. En consecuencia, la evaluación del impacto debería considerar los efectos dinámicos potenciales de la aglomeración incrementada. Por otra parte, las economías de aglomeración consolidadas generan ganancias imponibles que pueden ser gravadas sin inducir deslocalización de inversiones, en tanto la tasa no sea demasiado alta²⁷.

Las capacidades en tecnología e innovación son una de las bases de las economías de aglomeración y constituyen una de las principales limitaciones de la gran mayoría de los PED. Los países asiáticos intentaron resolver esta limitación, frecuentemente con éxito, recurriendo a la educación en países desarrollados, estimulando la instalación de universidades extranjeras, orientando la educación local hacia la tecnología y la innovación e induciendo a inversores extranjeros a hacer I+D, entre otros²⁸. Por el contrario, en la mayoría de los países de América Latina, la innovación se concentra en la adquisición de tecnología e equipamiento, con capacidades propias limitadas. El diseño e implementación de políticas públicas orientadas a desarrollar economías de aglomeración en general, o clústeres en particular, impone altas

²⁵ Son ejemplos notables el clúster manufacturero en China y el del software en India (Baldwin y Krugman, 2002).

²⁶ Son ejemplos en la región las Áreas Aduaneras Especiales de Manaos y Tierra del Fuego, las Zonas de Promoción Industrial en Argentina, y la competencia estadual y municipal en Brasil para atraer inversiones.

²⁷ Baldwin y Krugman (2002); Head, Ries y Swenson (1999). Las fuerzas de aglomeración hacen que las industrias tiendan a quedarse todas juntas, lo que permite a los gobiernos de los países centrales (industrializados) gravar a sus industrias más que en la periferia, mientras que los gobiernos de los países periféricos pueden elegir sus tasas impositivas sin consideraciones respecto a atraer industrias.

²⁸ Uno de los casos más estudiados ha sido el de Singapur, que resulta excepcional por su pequeño tamaño económico. Singapur ha seguido un enfoque de clústeres en sectores determinados. Se ha reconocido que algunas de las medidas aplicadas en Singapur están fuera del alcance del PED promedio (Tuomi, 2012).

exigencias de capacidades del sector público y también de condiciones generales en el clima de inversiones.

III. INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES Y MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES

En esta sección se caracterizan los instrumentos que serán analizados para el caso del Uruguay, procurando identificar ventajas y desventajas, así como alternativas para su diseño e implementación. Los instrumentos han sido agrupados en dos grandes categorías (Cuadro 1):

- (i) Regulación general de las inversiones: disposiciones cuyo objetivo es el de otorgar garantías y/o proteger las inversiones.
- (ii) Incentivos a las inversiones: los incentivos fiscales (incentivos tributarios y subsidios directos), generales o focalizados, e incentivos financieros.

En el estudio del caso se van a incluir otros apoyos públicos focalizados, como el régimen de zonas francas, así como las actividades de promoción y de asistencia al inversor que suelen implementarse a través de agencias de promoción de inversiones.

Asimismo, se recopilan las mejores prácticas internacionales a nivel del conjunto de las políticas de inversión, es decir, las que aplican tanto al régimen general de inversiones como a los apoyos públicos a las mismas. Luego, se presentan las mejores prácticas para instrumentos específicos, en particular, incentivos a las inversiones

III.1 Regulación general de las inversiones

III.1.1 Leyes nacionales sobre protección de inversiones

En varios PED, los aspectos básicos de la protección de inversiones están consagrados, con alcance general, en el ordenamiento jurídico doméstico. Es habitual la existencia de leyes que establecen un marco de principios para la inversión privada y que suelen contener disposiciones respecto de todos o varios de los siguientes temas²⁹:

- El compromiso y el interés del Estado en promover y proteger la inversión extranjera o la inversión privada en su conjunto.
- El otorgamiento a los inversores e inversiones extranjeros del mismo tratamiento que a los inversores e inversiones nacionales.
- La ausencia de requisitos de autorización previa o registro para la inversión.
- La transferencia al exterior de capitales, utilidades y otros pagos vinculados con la inversión (intereses, regalías, etc.) en un marco de libre convertibilidad de moneda.
- El derecho a la libertad de empresa y a la libertad de comercio interior y exterior.

²⁹ En algunos países, hay principios básicos en materia de protección de inversiones que tienen rango constitucional (por ejemplo, la no discriminación entre inversiones nacionales y extranjeras, en Perú).

Los derechos y garantías mencionados están sujetos a las excepciones previstas con rango constitucional y/o legal, que suelen obedecer a razones de seguridad, defensa nacional, salud, gestión de recursos estratégicos, protección del medio ambiente, entre otros.

Estas leyes de inversiones suelen ordenar y sistematizar en una única norma algunos principios que son regulados por otras normas y están relativamente dispersos en el ordenamiento jurídico nacional. Asimismo, pueden servir para establecer o reafirmar la no discriminación de los inversores extranjeros respecto de los nacionales, cuando este tratamiento no está claramente previsto en esas otras normas (que con frecuencia datan de muchos años). La mayor parte de estas garantías y derechos integran los contenidos estándar de los acuerdos internacionales sobre inversiones, por lo que estas leyes pueden señalar el compromiso de los Estados de proteger las inversiones con carácter general más allá de si un inversor o una inversión están amparados en un tratado particular. Estas leyes y estos acuerdos son instrumentos complementarios y de diferente naturaleza, ya que, mientras las primeras pueden ser modificadas unilateralmente por el Estado receptor, la modificación de los segundos requiere la conformidad de las Partes. El derecho que típicamente queda reservado para el ámbito de los acuerdos internacionales es el de la posibilidad de recurrir al arbitraje internacional en los procedimientos de solución de controversias inversor-Estado. En consecuencia, este derecho se constituye en una discriminación en contra de los inversores nacionales que disponen únicamente de los tribunales locales. Salvo excepciones, las leyes de inversiones no hacen referencia a la posibilidad de arbitraje internacional, o cuando lo hacen, lo dejan sujeto a las disposiciones de los acuerdos internacionales respectivos.

III.1.2 Acuerdos internacionales sobre inversiones

A principios de 2013 se habían concluido casi 3.200 acuerdos internacionales sobre inversiones, de los cuales un 90% corresponde a acuerdos bilaterales de inversiones (ABI's), mientras que el 10% restante corresponde en su mayoría a tratados de libre comercio con disposiciones sobre inversiones³⁰. Aproximadamente dos tercios del stock global de IED se encuentra protegido por estos acuerdos, que a su vez cubren un quinto de las relaciones bilaterales de inversiones³¹. Las principales disposiciones de los ABI's pueden agruparse en dos categorías: i) las relacionadas con la liberalización de los regímenes de inversiones, respecto de inversores e inversiones extranjeros; y ii) las vinculadas con la protección de inversores e inversiones extranjeros.

En el primer grupo se incluyen los compromisos en materia de: Trato Nacional (TN); Trato de Nación Más Favorecida (NMF); y Trato Justo y Equitativo. En la gran mayoría de los ABI's se establece que las inversiones de los inversores de la otra Parte deben ser admitidas de acuerdo con las leyes y reglamentos de la parte receptora, esto es, se admite el derecho del país receptor de regular la entrada. Por su parte, en los acuerdos que siguen el modelo de los capítulos de inversiones de los tratados de libre

³⁰ La mayoría se negoció y concluyó con posterioridad a 1990. Se ha registrado una fuerte declinación en el número de nuevos acuerdos concluidos a partir de 2010, con un nivel mínimo anual de 30 acuerdos en 2012 ([UNCTAD, 2013](#)). En el caso de los tratados de libre comercio, las disposiciones sobre inversiones abarcan desde contenidos equivalentes a los de los ABI's hasta simples compromisos de negociación futura.

³¹ [UNCTAD \(2012\)](#).

comercio de EUA, los compromisos de TN y NMF aplican también a la entrada y establecimiento de las inversiones de los inversores de la otra Parte. Sin embargo, estos acuerdos introducen también la posibilidad de establecer reservas respecto de estos compromisos, a través de listas negativas. Por un lado, se amplía el ámbito de aplicación de los compromisos, y por otro, se admiten más excepciones. Asimismo, estos últimos acuerdos introducen también limitaciones a la utilización de requisitos de desempeño y esta restricción es de carácter general ya que aplica a inversores e inversiones de cualquier origen y no solo de las Partes del acuerdo³². Esto tiene implicaciones de política en materia de promoción de inversiones ya que limita las posibilidades de exigir contrapartidas orientadas a optimizar el impacto de las inversiones y su contribución a objetivos de desarrollo.

Las limitaciones a la utilización de requisitos de desempeño se aplican en dos tipos de situaciones. Por un lado, hay requisitos que están prohibidos en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, operación, venta u otra forma de disposición de la inversión. Esta prohibición alcanza habitualmente a requisitos tales como:

- exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios;
- alcanzar un determinado nivel o porcentaje de contenido nacional;
- adquirir, utilizar u otorgar preferencias a bienes de producción nacional;
- relacionar el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con los ingresos de divisas asociados a la inversión;
- restringir las ventas en el mercado doméstico de los bienes o servicios resultantes de la inversión, relacionando dichas ventas al volumen o valor de las exportaciones o a las ganancias de divisas;
- transferir tecnología, procesos de producción u otro conocimiento de su propiedad;
- constituir *joint ventures* con empresas locales o una determinada participación doméstica en el capital accionario.

Por otro lado, hay requisitos de desempeño que están prohibidos como condición para recibir o continuar recibiendo una ventaja (apoyos públicos) en relación con una inversión, incluyendo:

- alcanzar un determinado nivel o porcentaje de contenido nacional;
- adquirir, utilizar u otorgar preferencias a bienes de producción nacional;
- relacionar el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con los ingresos de divisas asociados a dicha inversión;
- restringir las ventas en el mercado doméstico de los bienes o servicios resultantes de la inversión, relacionando dichas ventas al volumen o valor de las exportaciones o a las ganancias de divisas.

³² El otro compromiso adicional que introducen típicamente este tipo de acuerdos es el de no exigir la designación de individuos de una nacionalidad particular para ocupar puestos de alta dirección en una empresa que es una inversión cubierta por el acuerdo, aunque sí se puede exigir que la mayoría de los miembros de un directorio sea de una nacionalidad en particular o sea residente, siempre que no se menoscabe significativamente la capacidad del inversionista para ejercer control de su inversión.

A su vez, se suele explicitar que lo establecido en el punto anterior no constituye impedimento para que un gobierno condicione la recepción de una ventaja o la continuación de la misma al cumplimiento de un requisito que exija ubicar la producción, suministrar servicios, capacitar o emplear trabajadores, construir o ampliar instalaciones particulares, o realizar actividades de I+D, en su territorio.

En cuanto a la protección de inversores e inversiones extranjeros, las disposiciones respectivas consideran fundamentalmente tres aspectos:

- (i) Las expropiaciones, nacionalizaciones o medidas similares sólo pueden realizarse por razones de interés público, bajo el debido proceso legal, de forma no discriminatoria y contra el pago de indemnización adecuada y efectiva.
- (ii) Todos los fondos relacionados con la inversión de un inversor de la otra Parte deben poder transferirse libremente.
- (iii) Los mecanismos de solución de controversias incluyen la modalidad inversor-Estado, con la posibilidad de someter la controversia a arbitraje internacional.

En el Anexo I se consideran en detalle los contenidos relativos a los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado. El alcance de estos mecanismos no está determinado exclusivamente por las disposiciones específicas sobre esta materia. En efecto, deben tenerse en cuenta las previsiones respecto de la aplicación de otras normas, en particular, la inclusión o no de una “cláusula paraguas”. Cláusulas de este tipo han sido incorporadas para proporcionar protección adicional a los inversores, extendiendo la cobertura del ABI a los contratos entre el Estado y un inversor de la otra Parte. En una de sus formulaciones habituales, esta disposición establece que *cada Parte contratante cumplirá cualquier compromiso que pueda haber contraído con relación a las inversiones de nacionales o sociedades de la otra Parte*. Por tanto, cualquier obligación contenida en un contrato entre el Estado y un inversionista de la otra Parte se convierte en una obligación de dicho Estado bajo el ABI respectivo, y en consecuencia, puede ser objeto de sus procedimientos de solución de controversias³³. Esta situación demanda cuidados especiales, en particular, en PED en los que diversos organismos estatales pueden contraer obligaciones en relación con inversores extranjeros, sin tener cabal conocimiento de los compromisos en los ABI's.

La concreción de ABI's implica costos para los PED en términos de pérdida de autonomía de política en las materias comprometidas, restringiendo las opciones de reforma del sistema de inversión, y costos adicionales en caso de violaciones *ex post* de obligaciones del acuerdo, especialmente, cuando se alcanza la instancia de arbitraje internacional. Por otra parte, los ABI's afectan los flujos de IED hacia los PED de forma principalmente indirecta, al operar como un complemento, y eventualmente como un sustituto, de los componentes del clima de inversiones relacionados con la calidad institucional y la seguridad jurídica (no afectan los determinantes económicos clave de la IED). El impacto efectivo de los ABI's sobre los flujos de IED ha sido estimado en diversos estudios econométricos, que enfrentan dificultades similares a las ya señaladas en la evaluación del impacto de los impuestos, como la complejidad

³³ Aproximadamente el 40% de los acuerdos internacionales sobre inversiones contiene alguna versión de este tipo de cláusula. El verdadero alcance de la cláusula paraguas ha sido objeto de debate. [Yannaca-Small \(2006\)](#) aborda la cuestión y concluye que los tribunales arbitrales, en la mayoría de los casos en que enfrentan una cláusula paraguas amplia e inclusiva, parecen estar adoptando una interpretación consistente en cuanto a que cubre todas las obligaciones del Estado, incluyendo las contractuales.

de implementar económicamente todos los determinantes relevantes de la IED. Los resultados de los estudios empíricos iniciales son mixtos, con algunos casos en los que el impacto es débil o nulo. A su vez, rechazan la noción de que los acuerdos puedan operar como sustitutos de una institucionalidad sólida, por lo que son los países con instituciones domésticas razonablemente fuertes los que tienen mayores probabilidades de beneficiarse con la conclusión de un acuerdo de este tipo³⁴. Sin embargo, estudios más recientes, con mayor número de países y metodologías mejoradas, muestran resultados consistentes en favor del impacto de los ABI's³⁵:

- Existe una relación positiva y robusta entre la firma de ABI's y la atracción de IED por parte de los PED. El efecto no se limita a los inversores de la contraparte sino que pueden existir efectos derrame a partir de la señal a inversores de cualquier origen respecto de la predisposición de un gobierno a proteger las inversiones.
- Esta señal es mayor cuando se concretan acuerdos con grandes países desarrollados, en particular, EUA.
- El impacto de un ABI adicional es decreciente con el número total de acuerdos concluidos por los países que compiten por una IED limitada.
- Los ABI's pueden actuar como sustitutos de mejoras en algunos aspectos del clima de inversiones, aunque la evidencia respecto de este punto es menos contundente.

Más allá de los análisis económicos y sus limitaciones, la incidencia de los ABI's en la atracción de inversiones ha sido confirmada por encuestas a inversores que respaldan ampliamente que estos acuerdos suelen ser relevantes en las decisiones de localización de las empresas multinacionales³⁶. Esto es consistente con una realidad que muestra una utilización cada vez más intensa de los acuerdos por parte de estas empresas, según lo refleja el número creciente de casos de arbitraje internacional al amparo de los mismos. A su vez, cabe esperar que el efecto de estos acuerdos sea decreciente con el tamaño del inversor, ya que los inversores de gran tamaño suelen tener la posibilidad de obtener una protección satisfactoria en contratos directos con los gobiernos de los países receptores.

³⁴ La diversidad de resultados se explica en parte por diferentes metodologías, datos y muestras de países de residencia y receptores. Hallward-Driemaier (2003) encuentra que el efecto de los ABI's sobre la IED no es significativo y concluye que son complementos de la buena calidad institucional más que sustitutos. Tobin y Rose-Ackerman (2003) concluyen que los ABI's no parecen estimular la IED excepto a bajos niveles de riesgo político y rechazan que estos acuerdos son un sustituto de un buen clima de inversiones.

³⁵ Neumayer y Spess (2005) emplean datos de panel para una muestra más amplia (señalan que uno de los problemas de los estudios previos es que están basados en muestras restrictivas o regresiones de corte transversal) y encuentran evidencia robusta de que un mayor número de ABI's incrementa la IED hacia un PED. También encuentran evidencia limitada de que los ABI's pueden funcionar como sustitutos de una buena calidad institucional doméstica, pero no es un resultado robusto con diferentes especificaciones. Busse, Königer y Nunnenkamp (2008) argumentan que los estudios previos están distorsionados por sesgos de selección de muestra y variables omitidas y endogeneidad potencial de los ABI's. Encuentran evidencia de que los ABI's promueven los flujos de IED hacia los PED (resultado robusto en varios modelos) y que los ABI's pueden operar como sustitutos de medidas unilaterales de liberalización respecto de la IED. Tobin y Rose-Ackerman (2006) encuentran evidencia robusta respecto de tres cuestiones: i) el número de ABI's concluidos por un país tiene efectos positivos sobre la IED; ii) el número total de ABI's en el mundo en desarrollo tiene efectos positivos sobre la IED en países individuales; iii) el impacto marginal de la entrada en vigencia de un nuevo ABI es decreciente con el número mundial de ABI's. Argumentan que diferentes países de residencia de los inversores tienen diferente importancia relativa, por lo que la intensidad de la señal varía según la relevancia de la contraparte. Salacuse y Sullivan (2005) encuentran evidencia robusta de que los ABI's de EUA tienen una relación positiva y significativa con los flujos globales de IED del país receptor, mientras que el impacto de los ABI's de otros países de la OECD es menor.

³⁶ Una encuesta (2007) a más de 600 empresas multinacionales mostró que casi un 25% de las encuestadas asignaba gran influencia a la existencia de un acuerdo internacional sobre inversiones en la decisión de en cuál mercado invertir, mientras que un 48% le asignaba una influencia limitada y sólo un 23% le asignaba nula influencia (UNCTAD, 2009b).

Los contenidos de los ABI's y sus procedimientos de solución de controversias son objeto de diversas críticas, en particular, desde la perspectiva de los PED. Estos acuerdos suponen un fuerte desequilibrio entre derechos y obligaciones, en favor de los inversores y en detrimento de los Estados receptores y sus políticas de desarrollo. Si bien los compromisos son de naturaleza recíproca, en la medida que los flujos de IED son casi en un solo sentido, se genera una notoria asimetría. Se ha señalado que, en los últimos años, los acuerdos están incluyendo crecientemente disposiciones orientadas al desarrollo sustentable y otras que procuran preservar el espacio para políticas públicas o minimizar la exposición a litigios³⁷. De todos modos, no está claro que se trate de disposiciones efectivas, que se vayan a profundizar o que vayan a estar disponibles para todos los PED.

III.1.3 Contratos de inversión de estabilidad jurídica

La preocupación de los inversores por la estabilidad de la legislación aplicable no se limita a países con climas de inversiones débiles, aunque es más intensa en esos casos. Los gobiernos, en el ejercicio de su autoridad reguladora, pueden introducir modificaciones en la legislación con alcance general, que no resultaban predecibles al momento de la decisión de inversión y que pueden alterar sustantivamente las condiciones en las que la misma se desarrolla. Se explicitan así las tensiones entre, por un lado, la protección de las inversiones y la reputación de estabilidad del país receptor, y por otro, la necesaria preservación de la capacidad reguladora del gobierno para implementar los objetivos de política y adaptarse a circunstancias cambiantes.

Esta problemática comenzó a ser atendida hace varias décadas en América Latina a través de la incorporación de cláusulas de estabilización en los contratos entre inversores y Estados, fundamentalmente, en las industrias extractivas. Estas cláusulas tienen por objeto mantener, durante la vigencia del contrato, la totalidad o parte de la normativa existente al momento del perfeccionamiento del mismo. Una posterior variante de las cláusulas de estabilización consiste en que las modificaciones a la normativa alcanzada apliquen a la inversión pero que sus efectos negativos sobre el inversor sean compensados, incluyendo la posibilidad de ajustar el contrato a estos efectos. Más recientemente, la utilización de este tipo de instrumentos se ha generalizado en términos de sectores de actividad, adoptando la forma de contratos de estabilidad jurídica³⁸. Se trata de instrumentos para la promoción de inversiones, en particular, en proyectos de largo plazo. Varios países de la región han adoptado normativa a este respecto: Chile, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Panamá y Venezuela, entre otros.

³⁷UNCTAD (2012) identifica aspectos relacionados con el desarrollo sustentable: i) referencias a la protección de la seguridad o la salud, derechos laborales, medio ambiente o desarrollo sustentable, en el preámbulo; ii) excepciones generales para la protección de la salud, la vida humana, animal y vegetal, o la conservación de recursos naturales no renovables; iii) el compromiso de que las Partes no pueden flexibilizar estándares de seguridad, salud, laborales o de medio ambiente, con el objeto de atraer inversiones. También se identifican disposiciones orientadas a preservar espacio regulatorio y reducir posibilidades de litigios: i) ámbito de aplicación más restringido (definición de inversión); ii) clarificación de obligaciones a través de cláusulas más detalladas (por ejemplo, respecto de expropiación indirecta o trato justo y equitativo); iii) excepciones a la libre transferencia o espacio para medidas prudenciales; iv) regulación del acceso a la solución de controversias inversor-Estado (limitar disposiciones alcanzadas; excluir ciertas áreas de política; restringir período para presentación de reclamos).

³⁸Una alternativa a los contratos han sido las leyes de estabilización que garantizan la estabilidad de determinada legislación a inversiones que cumplen con prerequisites establecidos, sin requerir la firma de un contrato (es el caso de Panamá, ley N° 54 de 1998)

Los contratos de estabilidad suelen ser mecanismos establecidos por ley y presentan variantes en aspectos esenciales: beneficiarios; duración; alcance de la estabilización; requisitos/contrapartidas; y solución de controversias. En algunos países, el instrumento se ha aplicado únicamente a inversores extranjeros, mientras que en otros se ha aplicado indistintamente a inversores nacionales y extranjeros. Asimismo, suele aplicarse en todos los sectores de actividad en que se admite la inversión privada. La duración más frecuente del contrato es de 10 años y hay situaciones en que varía según sector de actividad.

La estabilización alcanza típicamente a la normativa tributaria, por ejemplo, garantizando las tasas del impuesto a la renta corporativa y otros impuestos durante un cierto período. En algunos casos se otorga al inversor el derecho de beneficiarse de modificaciones futuras que hagan el régimen tributario más favorable para su inversión (esto puede aplicar también en otras materias)³⁹. En varios países la estabilización va bastante más allá de los impuestos e incluye cuestiones tales como:

- Libre acceso a las divisas al tipo de cambio más favorable, garantía de disponibilidad de divisas y libre transferencia de utilidades al exterior.
- Regulaciones laborales.
- Promoción de exportaciones (devolución de tributos) y normativa aduanera.
- Trato Nacional.

Se observan varios formatos para la definición de la regulación que puede ser estabilizada:

- Un enfoque de lista negativa en que la ley habilita al gobierno a acordar la estabilidad de cualquier regulación que no esté expresamente excluida por la ley⁴⁰.
- Un enfoque de lista positiva que anticipa los asuntos que pueden ser alcanzados, restringiendo las posibilidades de negociación entre inversores y Estados⁴¹.
- Un enfoque que requiere que el inversor identifique por anticipado las regulaciones cuya estabilidad es determinante en sus inversiones (puede combinarse con cualquiera de los enfoques anteriores)⁴².

Con frecuencia se exige un monto mínimo de inversión a efectos de que el proyecto sea elegible para beneficiarse de la estabilización. En algunos países la exigencia se limita al sector primario y en otros alcanza a todos los sectores, existiendo la variante de montos diferenciales según sector. El contrato de estabilización puede ser oneroso,

³⁹ Esto puede estar limitado, como en el caso de Perú, donde el inversor puede pasar al régimen legal general cuando le sea más ventajoso, pero por una única vez.

⁴⁰ Por ejemplo, en el régimen de Colombia (ley N° 963, 2005) no se puede conceder estabilidad a: i) normas relacionadas con seguridad social; ii) la obligación de declarar y pagar impuestos que el gobierno decreta en circunstancias excepcionales (situaciones de emergencia); iii) impuestos indirectos; iv) regulación prudencial del sector financiero; v) el régimen tarifario de servicios públicos; vi) inversiones extranjeras de portafolio; vii) actos de carácter general del Banco Central; viii) normas declaradas inconstitucionales o ilegales por tribunales colombianos durante la vigencia del contrato.

⁴¹ Por ejemplo, en el régimen de Venezuela (decreto ley N° 356, 1999) se puede garantizar estabilidad a uno o más de los siguientes aspectos: i) régimen de impuestos nacionales; ii) régimen de promoción de exportaciones; iii) uno o más de los beneficios específicos e incentivos mencionados expresamente en la ley de promoción y protección.

⁴² Por ejemplo, en el régimen de Colombia se garantiza al inversor que firme el contrato el derecho de continuar aplicando durante su vigencia aquellas reglas específicamente incluidas en el contrato, ante cualquier modificación adversa en las mismas.

requiriéndose que el inversor pague una prima anual o similar durante su vigencia⁴³. En general, los países de la región no han empleado estratégicamente el instrumento, en el sentido de imponer a los inversores requisitos en relación con la creación de empleo, el desarrollo de proveedores, la capacitación de recursos humanos, etc.⁴⁴.

En cuanto a la solución de controversias en relación con el contrato, hay legislaciones que la mantienen dentro de los procedimientos jurisdiccionales domésticos mientras que otras admiten el arbitraje internacional en materia de inversiones, en cuyo caso, el contrato proporcionaría estándares de protección similares a los de los ABI's⁴⁵. Más allá de los contenidos específicos de la legislación sobre estabilidad jurídica, el inversor puede tener la posibilidad de recurrir a tribunales internacionales, si él y/o su inversión pueden ampararse en algún ABI que contenga una cláusula paraguas (los procedimientos de solución de controversias inversor-Estado del ABI aplican al contrato de estabilidad).

La legislación que establece el régimen de contratos de estabilidad puede otorgar al gobierno respectivo distintos márgenes de flexibilidad. Estos márgenes otorgan al inversor más posibilidades de ejercer su eventual poder de negociación (grandes inversores/proyectos estratégicos), y constituyen una fuente de posibles litigios. Adicionalmente, la normativa sobre contratos de estabilización ha recibido diversas críticas: i) otorga beneficios excesivos a los inversores, en particular, cuando se les permite la adopción de regulación más favorable que se establezca en el futuro, y al mismo tiempo, no se establecen obligaciones relevantes para los inversores; ii) no restringe el poder regulador del Estado pero sí puede restringirlos efectos de las modificaciones en las regulaciones durante varios años, dependiendo de cuán extendida esté su utilización, y limitar así reformas estructurales futuras. Por otro lado, los contratos entre un inversor y el Estado son habituales en proyectos de gran porte aun cuando no esté específicamente regulado el instrumento y no existan exigencias de registro o autorización de inversiones, o el sector de actividad no lo requiera⁴⁶. Típicamente, los inversores aspiran a introducir en esos contratos disposiciones relativas a la estabilización de al menos algunos aspectos que les son relevantes, especialmente, del régimen tributario. Entonces, un régimen de contratos de estabilización bien diseñado podría otorgar mayor transparencia y legitimidad a la concesión de este tipo de beneficios a los inversores, al tiempo que permitiría un mejor posicionamiento del Estado en el proceso de negociación con el inversor. Un marco legal de contratos inversor-Estado sería preferible a una celebración casuística, en tanto la legislación puede determinar lo que está disponible para el inversor, poniendo un límite a las concesiones, tanto en la estabilidad de las reglas como en el otorgamiento de incentivos extraordinarios.

III.1.4 Acuerdos internacionales sobre tributación

⁴³ Colombia.

⁴⁴ La excepción viene dada por el régimen de Venezuela en el que se exige que el proyecto cumpla con al menos una de tres categorías de exigencias, las que se relacionan con la creación de nuevos empleos, el desarrollo y la competitividad de firmas venezolanas involucradas; y la capacitación de personal y desarrollo de actividades de I+D que resulten en innovaciones para los procesos de las firmas receptoras.

⁴⁵ Maniruzzaman (2007) afirma que la concreción de un contrato de estabilidad con el Estado no es suficiente para asegurar la protección del inversor extranjero sino que se requiere que las controversias puedan resolverse en un tribunal arbitral internacional a través de la aplicación de la ley internacional.

⁴⁶ En algunos sectores de actividad, como los que involucran explotación del subsuelo, la existencia de tales contratos suele ser requisito para operar.

Previamente se consideraron varios estudios que concluyen que la carga tributaria importa en las decisiones de localización de inversiones. Esto sugiere que deben estudiarse los efectos de los acuerdos tributarios bilaterales (ATB's) sobre la atracción de inversiones. Los objetivos habituales de estos acuerdos incluyen: i) estandarizar definiciones y jurisdicciones; ii) afectar la imposición a las empresas multinacionales a través de reglas para eliminar la doble imposición y la disminución de las tasas máximas de retención a los pagos de dividendos, intereses y royalties; iii) promover el intercambio de información tributaria orientado a mejorar la observancia de la normativa; y iv) evitar el *treaty shopping*. La percepción de estos acuerdos como promotores de la IED se apoya en que la eliminación de distorsiones tributarias a las inversiones y la mayor certeza de la situación tributaria en el país receptor, deberían hacer que un país sea relativamente más atractivo. Sin embargo, estos acuerdos también aumentan las barreras a cierto tipo de inversiones en su intento de limitar la planificación tributaria y otras estrategias de elusión o evasión, o de prevenir la doble imposición. Se suele afirmar que los ATB's más recientes tienen por objetivo reducir la evasión y los costos de administración, y limitar el *treaty shopping*, más que promover las inversiones. De todos modos, esto debe ser considerado en un marco de oportunidades crecientes para la evasión.

En el estudio de los efectos de los ATB's sobre la localización de inversiones en PED hay que tener en cuenta si los acuerdos incluyen la posibilidad de *tax sparing*. Esta disposición permite al inversor obtener un crédito en su país de residencia por los impuestos exonerados en el exterior bajo un régimen de incentivos (imposición reducida o no imposición)⁴⁷. En ausencia de *tax sparing*, el país receptor -típicamente, un PED- transferiría recaudación al país de residencia -en general, un PD- erosionando el sistema de incentivos tributarios para la promoción de inversiones y haciendo inútil el sacrificio fiscal⁴⁸. La plena comprensión de este punto requiere considerar el *tax sparing* en relación con los dos grandes tipos de sistemas tributarios:

- En los países con un sistema de renta mundial con créditos por los impuestos pagados en el extranjero, suele imponerse un límite máximo a estos créditos dado por la carga tributaria doméstica correspondiente a la renta en el extranjero⁴⁹. El inversor queda en una situación de exceso de crédito cuando los pagos de impuestos en el exterior exceden dicho límite, y este exceso de crédito suele poder utilizarse para cancelar obligaciones tributarias en el país de residencia en años subsiguientes. En general, los impuestos que deben pagarse en el país de residencia resultantes de rentas en el exterior pueden diferirse hasta que la utilidad es repatriada bajo la forma de dividendos, siempre que se trate de rentas activas de subsidiarias del exterior (si se trata de una sucursal, tales rentas activas están sujetas al impuesto a la renta corporativa aun cuando no sean repatriadas). Por su parte, los pagos de intereses y royalties (rentas pasivas) desde el exterior se incluyen en la renta imponible de las firmas residentes. Estos países, en caso de introducir *tax sparing* en los ATB, lo hacen respecto de las reducciones de

⁴⁷El país de residencia reconoce un crédito por impuestos en el extranjero igual o superior que el impuesto que hubiera sido exigible en el receptor en ausencia de incentivos.

⁴⁸Las disposiciones para evitar la doble imposición no evitan la transferencia: la renta es gravada solo una vez, generalmente, a la tasa del país de residencia, con un crédito por impuestos pagados en el receptor.

⁴⁹Los países desarrollados con este sistema son relativamente pocos (EUA, Japón, Reino Unido, Italia y Grecia) pero incluyen a algunos de los principales exportadores de capital.

impuestos a la renta corporativa y de retenciones a los pagos de dividendos, intereses y royalties.

- En los países con un sistema de renta territorial, las rentas generadas en el exterior no están sujetas a impuestos en el país de residencia, incluso si los dividendos son distribuidos a la matriz. Por el contrario, intereses y royalties no se benefician del tratamiento de exención y se pueden solicitar créditos por impuestos pagados en el extranjero por las retenciones respectivas. Entonces, estos países suelen proveer *tax sparing* respecto de incentivos sobre las retenciones a las rentas pasivas.

Es posible identificar algunos efectos negativos del *tax sparing*, incluyendo que promueve la repatriación de utilidades en lugar de su reinversión, cuando el país de residencia tiene un sistema de renta mundial. Esto es, en ausencia de *tax sparing*, el inversor se beneficia del incentivo en el país receptor en tanto la renta no sea repatriada. Asimismo, la disposición puede estimular la planificación tributaria y la utilización de otros mecanismos para la elusión y evasión.

Todos los países de la OECD salvo EUA han negociado acuerdos tributarios con *tax sparing*. Sin embargo, en los últimos años los PD han adoptado una posición más restrictiva, consistente con los objetivos prioritarios que persiguen con estos acuerdos⁵⁰. De todos modos, la relevancia práctica de la transferencia de recaudación en ausencia de *tax sparing* está limitada por al menos cuatro razones: i) varios países exportadores de capital tienen un sistema tributario de renta territorial; ii) las empresas multinacionales pueden estar en una situación de exceso de crédito que les permite beneficiarse de incentivos o bajos impuestos; iii) el valor presente de los impuestos que se exoneran en el receptor es superior al de los impuestos que se pagan en el país de residencia, diferidos hasta la repatriación de utilidades; y iv) las inversiones financiadas con reinversión de utilidades son afectadas únicamente por los impuestos del país receptor.

Hay diversos estudios econométricos sobre los efectos de los ATB's sobre la IED y varios de ellos controlan por *tax sparing*. En general, los resultados confirman la existencia de un efecto positivo por la inclusión de *tax sparing*⁵¹, lo que a su vez implica que los incentivos tributarios son determinantes significativos de la localización de IED. Pero también existen resultados ambiguos respecto de los efectos de los ATB's, lo que puede ser reflejo de la diversidad objetivos perseguidos por estos acuerdos, que tienen impactos de signo contrario sobre la atracción de inversiones⁵². Los acuerdos también tienen costos, por ejemplo, los asociados a la

⁵⁰La OECD recomienda considerar la inclusión de *tax sparing* con alcance limitado y únicamente cuando el nivel económico de la contraparte es muy inferior (OECD, 1998).

⁵¹Azémar, Desbordes y Mucchielli (2007) consideran la IED de firmas japonesas (sistema de renta mundial) y argumentan que el *tax sparing* incrementa el atractivo de los PED, al verificarse un impacto positivo en los flujos de IED. Azémar y Delios (2008a) consideran la IED japonesa, controlan por *tax sparing* y encuentran que el coeficiente de los impuestos no es significativo para los países que no tienen *tax sparing*. Azémar y Delios (2008b) realizan un análisis comparativo de los determinantes de la localización de inversiones de multinacionales japonesas (sistema de renta mundial) y francesas (sistema de renta territorial), y encuentran que la inclusión de *tax sparing* no influye en las multinacionales francesas pero sí en las japonesas. Hines (2000) también había encontrado que el *tax sparing* era efectivo a partir de la comparación de IED de EUA y Japón.

⁵²Davies (2003) estudia el impacto de las renegociaciones de los ATB y no encuentra efectos positivos sobre la IED (la muestra considera sólo IED de EUA, que prioriza la reducción de la evasión y el intercambio de información). Blonigen y Davies (2000 y 2002) tampoco encuentran efectos positivos sobre la IED, nuevamente, con una muestra muy limitada. Neumayer (2007) encuentra que los PED con mayor acumulación de ATB's tienen mayores stocks y flujos de IED. Asimismo, al separar la muestra según los PED sean de ingreso bajo o medio, sólo obtiene efectos positivos para

adaptación de la legislación doméstica y a la potencial pérdida de recaudación, en la medida que los ATB's suelen favorecer la imposición basada en la residencia en lugar de la fuente -según el modelo de acuerdo de la OECD-y los PED son importadores netos de capitales. Este efecto sobre la recaudación podría compensarse en caso de que los ATB's efectivamente atraigan IED.

III.2 Incentivos a las inversiones⁵³

En la sección II se concluyó que existe abundante evidencia empírica -econométrica y anecdótica- en favor de que la política tributaria es un determinante significativo de las decisiones de localización de inversiones y que adquiere particular relevancia cuando las localizaciones alternativas exhiben similar calidad en los fundamentos (mercado, factores de producción, activos estratégicos). Estos estudios informan también respecto del impacto de los incentivos tributarios en la atracción de inversiones. Existe consenso en cuanto al efecto positivo y de intensidad creciente de los incentivos sobre la inversión. Esto último podría ser el resultado de cambios en el contexto: i) reducción de las barreras a los movimientos internacionales de capitales; ii) mayor integración de mercados que reduce la importancia del mercado propio como determinante de localización; y iii) limitación a la utilización de instrumentos tradicionales para la promoción de la competitividad (política comercial, tipo de cambio). Hace ya más de 50 años se argumentaba que los incentivos fiscales pueden hacer la diferencia entre jurisdicciones competitivas, donde las condiciones básicas y relevantes son más o menos equivalentes⁵⁴.

Los estudios empíricos también han mostrado que la incidencia de los incentivos en las decisiones de inversión difiere según las características de la firma y de la propia inversión⁵⁵. El impacto tiende a ser mayor para firmas orientadas a la exportación que para aquellas que buscan mercados o ventajas de localización. Esto es, en general, la incidencia de los incentivos aumenta cuando las firmas operan en mercados altamente competitivos con márgenes reducidos, en los que resulta crítico reducir costos. A su vez, la incidencia también varía si se trata de un nuevo emprendimiento o de una firma existente en expansión, si es una inversión de corto o largo plazo, si es un inversor pequeño o de mayor tamaño, o si se van a producir manufacturas o servicios.

El análisis de los apoyos públicos a las inversiones se va a centrar en los incentivos tributarios, por ser estos el tipo de apoyo de más amplia utilización en PED de pequeño tamaño económico. El impacto presupuestal inmediato de la renuncia fiscal diferida es menor que los egresos directos implícitos en los subsidios directos e incentivos financieros. El debate respecto de la utilización o no de incentivos a las inversiones es intenso y permite identificar argumentos en contra y a favor, que tienen implícitas sugerencias para el mejor diseño e implementación de los instrumentos. Si

estos últimos. [Barthel, Busse y Neumayer \(2010\)](#) argumentan que los estudios con muestras amplias y representativas concluyen que los ATB's tienen un impacto positivo significativo sobre la IED.

⁵³Una definición habitual de incentivos a las inversiones establece que son cualquier ventaja cuantificable otorgada a empresas específicas o categorías de empresas, por un gobierno o bajo su supervisión, con el objetivo de estimular que se comporten de una determinada manera. En este marco, los incentivos tributarios se pueden definir como incentivos que reducen la carga tributaria de las empresas para inducir las a invertir en proyectos particulares o sectores (excepciones al régimen tributario general); [UNCTAD, 2000](#).

⁵⁴Referencia a Forsyth (1972) en [Morisset y Pirmia \(1999\)](#).

⁵⁵[UNCTAD \(2000\)](#), [Morisset y Pirmia \(1999\)](#).

bien el foco está puesto en los incentivos tributarios, varios de los argumentos son aplicables a los incentivos en general.

Argumentos en contra:

- La competencia internacional por atraer inversiones a través de incentivos configura una situación de dilema del prisionero que puede dar lugar a una *race to the bottom*.
- Los incentivos compiten por recursos públicos que se podrían aplicar a la mejora de los componentes del clima de inversiones como el capital humano y la infraestructura. Se deben tratar directamente los problemas que hacen menos atractivos a los PED en lugar de intentar compensar desventajas con incentivos.
- Los costos fiscales de los incentivos pueden ser significativos y difíciles de estimar. En casos extremos, las pérdidas de recaudación pueden llevar a mayores tasas impositivas, incrementando la carga tributaria sobre la base de inversiones existente y profundizando la discriminación y las distorsiones en la asignación de recursos. Estos costos fiscales pueden ser el resultado de: i) la existencia de redundancia en el sentido de que el incentivo se otorga a inversiones que se hubieran concretado aún en ausencia del apoyo⁵⁶; ii) los costos de administración y observancia; y iii) el estímulo a comportamientos ilegales y planificación tributaria, que puede requerir de normativa anti-evasión más estricta.
- Existe un *trade off* entre la menor pérdida de recaudación y la mayor discriminación. Una focalización más precisa del incentivo puede minimizar la pérdida de recaudación pero con una mayor distorsión sobre la asignación de recursos.
- Los incentivos generan también mayores costos para las firmas en relación con el cumplimiento de requisitos para calificar, auditorías, etc.
- Los incentivos estimulan los lobbies y los comportamientos buscadores de rentas, pudiendo llegar a crear una comunidad de negocios que depende de ellos, por lo que eliminarlos puede suponer costos políticos importantes. Los incentivos, incluso los focalizados, tienden a expandirse a otras actividades a lo largo del tiempo y son difíciles de eliminar aun cuando han desaparecido las motivaciones originales.
- La mayor focalización implica también mayores costos de implementación y control. Es necesario determinar con precisión qué inversiones cumplen con los criterios específicos establecidos, lo que a su vez puede reducir la certeza para los inversores. Existe un mayor potencial de comportamientos ilícitos, lo que requiere de mayores recursos para evitar la elusión y evasión.
- Los incentivos discrecionales tienden a incrementar los costos de lobby, las demoras, la corrupción y la incertidumbre, desestimulando a los buenos inversores.
- Los incentivos tributarios pueden erosionar el control del presupuesto al estar bajo menor escrutinio que otro tipo de apoyos ya que no involucran egresos de fondos.

⁵⁶La redundancia suele ser más probable en inversiones orientadas al mercado doméstico y las basadas en recursos naturales distintivos de un país. Lo contrario ocurre con firmas orientadas a las exportaciones.

- Los incentivos tributarios pueden no beneficiar al inversor y resultar en una simple transferencia de recaudación al Estado del país de residencia cuando este país tiene un sistema tributario que grava la renta mundial.
- Es poco probable que las autoridades estén en condiciones de identificar las externalidades positivas de las inversiones y determinar los niveles exactos de incentivos para atraer a los inversores, en particular, en PED.

Argumentos a favor:

- Los incentivos que distorsionan comportamientos pueden ser eficientes si las inversiones no ocurren debido a ineficiencias de los mercados, tales como, asimetrías de información, mercados de capitales incompletos o la inversión tiene externalidades positivas o derrames, y en consecuencia, está por debajo de lo socialmente óptimo. Así, las externalidades proveen un racional para introducir los diferenciales requeridos por la imposición óptima a través de incentivos focalizados: transferencias de tecnología (I+D, industrias de alto contenido tecnológico); infraestructura; inversiones ancla (fuerte efecto señalización y desarrollo de encadenamientos con la economía local); tecnología amigable con el medio ambiente; entre otros.
- El argumento de la economía pequeña y abierta establece: i) la imposición basada en la fuente sobre capital internacionalmente móvil debe ser reducida o eliminada⁵⁷; y ii) el deseo de apropiarse de parte de las rentas del capital imperfectamente móvil y las preocupaciones relativas a la evasión, requieren de una tasa de impuestos uniforme a toda la renta del capital. La forma de contemplar simultáneamente ambos aspectos es a través de incentivos a la inversión de capital internacionalmente móvil. Entonces, los incentivos son una respuesta racional a las presiones de la competencia internacional porque permiten, en principio, combinar un sistema competitivo para actividades móviles con tasas elevadas para los demás casos.
- En presencia de economías de escala en la producción de bienes transables, los incentivos pueden contribuir a incrementar la escala y la competitividad en mercados imperfectamente competitivos.
- La correcta focalización hace a los incentivos más poderosos en el sentido de que potencia la contribución del sistema de inversión a los objetivos de desarrollo.
- Los programas de incentivos explicitan el compromiso del gobierno con la promoción de la inversión.

Más allá de argumentos teóricos, la realidad muestra que los incentivos son ampliamente utilizados en los PED. Ante presiones políticas para incrementar las inversiones y el empleo, los incentivos son medidas visibles de acciones concretas y de relativamente rápida implementación. Asimismo, los incentivos pueden generar beneficios en el corto plazo, mientras que sus costos pueden estar distribuidos en períodos más largos y son difíciles de medir (especialmente, los incentivos tributarios que implican renunciar a recaudación futura). Para los gobiernos resulta mucho más

⁵⁷Se basa en un supuesto de movilidad de capital que implica una oferta infinitamente elástica para una economía y abierta.

sencillo proveer incentivos que fortalecer los componentes principales del clima de inversiones, los que pueden estar, al menos parcialmente, fuera de su control.

En la práctica, el capital internacionalmente móvil ha incrementado su movilidad pero no llega a ser perfectamente móvil debido a razones, tales como, el sesgo de mercado doméstico, los costos de relocalización y las rentas locación-específicas. La aplicación de diferenciales impositivos a través de los incentivos, según el grado de movilidad del capital, es un racional bien fundado pero de compleja implementación práctica. En general, los argumentos teóricos en favor de la utilización de incentivos a las inversiones sugieren que deben satisfacerse exigencias importantes en materia de capacidades públicas para su diseño e implementación. Los gobiernos deben identificar qué tipo de inversiones involucran mayores derrames positivos y no se concretarían en ausencia de incentivos. A falta de tales capacidades, una reducción generalizada de impuestos puede ser preferible por su simpleza, aunque sea un peor instrumento en el sentido de que alcanza a inversiones existentes y a las que se hubieran realizado en cualquier caso. Son las ventajas de la universalidad vs los costos de la focalización.

Sin embargo, no alcanza con atraer inversiones con derrames significativos ya que estos no son automáticos y las inversiones pueden tener escasa vinculación con la economía local. Se ha identificado como el determinante principal de la concreción de los derrames a la capacidad de absorción de las firmas domésticas y su motivación para involucrarse en inversión y aprendizaje-un racional para que los incentivos alcancen también a los inversores nacionales. Los programas de incentivos deben prever mecanismos para fortalecer las capacidades de las empresas locales y sus encadenamientos con la IED⁵⁸. Nuevamente, se están explicitando requerimientos de capacidades, en este caso, públicas y privadas, en relación con el diseño y aplicación de los programas de incentivos.

Existen diversos estudios que han abordado los derrames de la IED y se puede concluir que hay consenso en tres aspectos⁵⁹: i) la existencia de los derrames en los países receptores, a partir de los estudios econométricos sobre el impacto global de la IED sobre la productividad de las firmas locales; ii) sus diversos canales de transmisión, aportados principalmente por los estudios de casos⁶⁰; y iii) un patrón de características de las firmas extranjeras, la industria doméstica y el país receptor que influye en la incidencia de los derrames⁶¹. Sin embargo, no hay mayor consenso respecto de la magnitud de los derrames ni de la importancia relativa de los canales.

⁵⁸Cuestiones tales como: i) programas de desarrollo de encadenamientos para que firmas locales puedan alcanzar estándares requeridos en cadenas de suministro globales; ii) exigencias de contrapartidas de empleo local y su capacitación por parte de empresas multinacionales en programas de incentivos; iii) fomento de la interacción entre empresas multinacionales y firmas locales; iv) ambiente atractivo para la transferencia de tecnología y apoyo a la inversión en capacidades de firmas locales para decodificar tecnología derramada; v) apoyo a acuerdos entre empresas multinacionales e instituciones educativas.

⁵⁹Blomström, Globerman y Kokko (1999); Saggi (2000); Margalioth (2003); Blomström (2002); Blomström y Kokko (2003); Farole y Winkler (2012).

⁶⁰Los canales identificados incluyen: i) incremento de variedad de bienes intermedios y de equipo; ii) incremento de demanda de bienes intermedios producidos domésticamente; iii) difusión de conocimientos sobre métodos de producción, diseño y técnicas organizacionales; iv) incremento de productividad de actividades de I+D domésticas; v) transferencia de técnicas a proveedores locales y canales de distribución; vi) contratación de ex empleados de empresas multinacionales; vii) creación de mercados que no existían y aumento de competencia en los existentes (aunque también pueden crear estructuras más oligopólicas).

⁶¹Por ejemplo, los derrames se concentran en PED de ingreso medio y no hay evidencia para países menos desarrollados (Blomström y Kokko, 2003).

El Cuadro 2 presenta una tipología habitual de incentivos tributarios, considerando aquellos de utilización frecuente e introduciendo un análisis comparativo a partir de sus principales ventajas y desventajas, así como de posibles alternativas para su implementación. En varios casos, lo que constituye una desventaja para inversiones con ciertas características, puede ser una ventaja para otro tipo de inversiones. Se consideran fundamentalmente incentivos tributarios en relación con el impuesto a la renta corporativa, siendo los demás instrumentos relativamente excepcionales en el país objeto de estudio y/o de escasa significación económica. Se ha incluido en la tipología el caso de una tasa general de impuestos reducida, aunque estrictamente no sería un incentivo en tanto no constituye un apartamiento del régimen tributario general.

Cuadro 2 – Tipología de incentivos tributarios
Impuesto a la renta corporativa

Instrumento	Ventajas	Desventajas	Alternativas/Comentarios
<u>Tasa general de impuesto a la renta corporativa reducida y sobre amplia base</u>	▪ Limitadas posibilidades de planificación tributaria (menor evasión y elusión) ▪ Simplicidad que favorece clima de inversiones ▪ Minimiza distorsiones (el mercado determina las inversiones rentables) ▪ Beneficioso para inversiones altamente rentables sin las desventajas de las <i>tax holidays</i> ▪ Período de beneficio más largo	▪ Mayor riesgo de pérdidas de recaudación (por las inversiones que se harían de todos modos) ▪ Se benefician también las inversiones ya realizadas ▪ No es posible orientar las inversiones en función de objetivos prioritarios	
<u>Tax holidays</u> Exoneración a nuevos establecimientos del impuesto a la renta corporativa durante un cierto período	▪ Simples de administrar para el sector público ▪ Costos de cumplimiento relativamente bajos para el sector privado	▪ Pueden atraer inversiones de fácil relocalización (<i>footloose</i>) una vez agotados los incentivos ▪ Discriminan contra inversiones de l/p que suelen generar pérdidas en los primeros años (benefician inversiones con ganancias sustanciales en los primeros años, típicamente, comercio, servicios, ensamblado, actividades no intensivas en capital) ▪ Discriminan contra inversiones secuenciales (sólo aplican durante el período) ▪ Pueden incrementar la carga	▪ La pérdida de recaudación puede limitarse otorgando al inversor un crédito tributario por un monto determinado cuando se realiza la inversión (se puede limitar también la utilización anual del crédito). Esto haría más complejo el incentivo y demandaría mayores capacidades públicas. ▪ Es crítico cuándo comienza el período del incentivo para determinar los beneficios efectivos. Opciones: a) junto con la producción; b) en el primer ejercicio con renta neta positiva;

Instrumento	Ventajas	Desventajas	Alternativas/Comentarios
		tributaria para el inversor si las pérdidas incurridas durante la <i>tax holiday</i> no se pueden compensar en el período posterior ▪ Mayores pérdidas de recaudación respecto de incentivos más focalizados ▪ Los costos de recaudación (los beneficios para el inversor) son independientes del monto de la inversión ▪ No es posible estimar los costos del incentivo por adelantado ▪ No suelen contemplar límite en el monto del beneficio ▪ Son pasibles de mala utilización para pagar menos impuestos por parte de otras firmas ▪ Problemas de monitoreo una vez agotado el incentivo porque se suelen no exigir registros durante la <i>tax holiday</i>	c) en el primer ejercicio en que el acumulado arroja una renta neta positiva ▪ Si la depreciación se difiere al período posterior a la <i>tax holiday</i>, se otorga una reducción adicional de los tributos ▪ Si se habilita la compensación hacia adelante de pérdidas incurridas durante la <i>tax holiday</i>, el instrumento puede resultar atractivo para firmas con largos períodos de gestación ▪ Es buena práctica requerir a los inversores mantener registros contables durante el período de <i>tax holiday</i>
<u>Deducciones de inversiones</u> <i>Deducción de la renta imponible de un porcentaje del gasto elegible en inversiones (el valor de la deducción es igual al</i>	▪ Existe beneficio únicamente si hay inversión de capital ▪ La pérdida de recaudación está limitada por el monto de la inversión ▪ Apoyan la expansión de firmas existentes (tienen renta de sus	▪ Pueden causar distorsiones en ambientes de alta inflación ▪ Son menos favorables a la creación de empleo ▪ Cuanto mayor el porcentaje de deducción, menores los incentivos a que las firmas controlen sus costos y mayores las	▪ La elección de los gastos elegibles permite direccionar incentivos a las actividades deseadas, minimizar costos y dar certezas ▪ Puede adoptarse un enfoque incremental: porcentaje del gasto elegible de inversiones de un año

Instrumento	Ventajas	Desventajas	Alternativas/Comentarios
<i>monto deducido por la tasa del impuesto)</i>	- operaciones en curso) - Estimulan visión de largo plazo al planificar inversiones	- oportunidades de evasión - Pueden discriminar contra inversiones con largos períodos de gestación según disposiciones sobre compensación de pérdidas (en particular, cuando los incentivos no pueden ser trasladados)	- en exceso respecto de alguna base (en general, un promedio móvil) - Es crítico el tratamiento que se da a los incentivos que no pueden ser utilizados en el año en que se genera el derecho en virtud de que la renta es insuficiente. En particular, la posibilidad de trasladarlos hacia adelante para compensar cargas tributarias futuras (o también hacia atrás dando lugar a reembolsos)
<u>Créditos tributarios</u>	Ídem anterior	Ídem anterior	Ídem anterior
<i>Deducción de los impuestos a pagar de un porcentaje del gasto elegible en inversiones</i>			
<u>Depreciación acelerada</u>	Ídem anterior	Ídem anterior	
<i>Aplicación de una tasa más elevada que en el régimen general de depreciación (equivale a un préstamo del gobierno a una tasa de interés del 0%)</i>			
<u>Tasas reducidas de</u>	Efecto señalización del interés del	Introducen distorsiones	Diferencias con tax holidays: el

Instrumento	Ventajas	Desventajas	Alternativas/Comentarios
<u>impuesto a la renta corporativa</u> Reducción de la tasa de impuesto a la renta corporativa de determinados sectores de actividad o de firmas con características específicas (o según región de instalación)	gobierno ▪ Simplicidad	▪ Mayor probabilidad de redundancia al alcanzar inversiones ya realizadas	impuesto no se elimina totalmente; los beneficiarios no se limitan a nuevos emprendimientos
<u>Deducciones o créditos para reinversión de utilidades</u>		▪ Mayor probabilidad de redundancia (una vez realizada la inversión inicial, las inversiones adicionales responden a la realidad del negocio)	
<u>Deducciones de gastos elegibles</u> Deducción más que plena de la renta imponible de gastos elegibles resultantes de ciertos tipos de comportamientos (capacitación, I+D+i)			
<u>Tasas reducidas de retenciones a pagos al exterior de dividendos e</u>		▪ Cuanto menor la tasa de retención sobre los dividendos, menor el incentivo a reinvertir utilidades	

Instrumento	Ventajas	Desventajas	Alternativas/Comentarios
<u>intereses</u>			

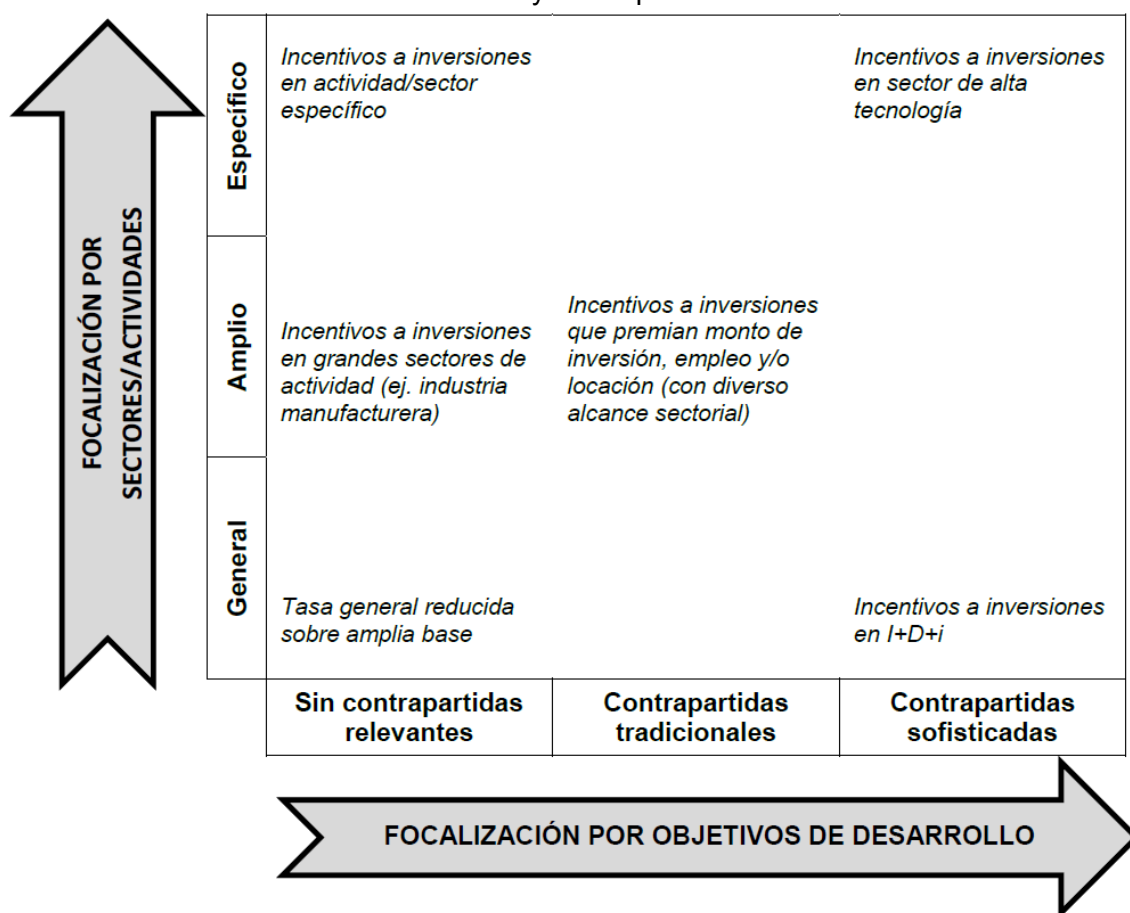
Fuente: elaboración propia

El mayor alineamiento de los incentivos a las inversiones con los objetivos de la estrategia de desarrollo se procura a través de la focalización. Las focalizaciones más habituales incluyen: la creación de empleo, el incremento de las exportaciones, el desarrollo regional, el avance tecnológico y la sustentabilidad. La implementación de la focalización se logra orientando los incentivos en dos direcciones principales no excluyentes:

- (i) Estimulando las inversiones en sectores de actividad específicos, caracterizados, por ejemplo, por la intensidad en la utilización de recursos humanos, el alto contenido tecnológico o la inserción exportadora.
- (ii) Estimulando comportamientos particulares, tales como, las actividades de I+D+i, la capacitación de los recursos humanos o el empleo de tecnologías limpias.

En el Cuadro 3 se gradúan estas dos dimensiones de modo de poder ubicar cada uno de los incentivos empleados por un país y obtener una caracterización general de su sistema de incentivos en términos de focalización⁶².

Cuadro 3 – Clasificación de los incentivos según dimensiones de focalización
Sectores y contrapartidas



Fuente: elaboración propia

⁶²El Cuadro 3 es un desarrollo del concepto de “Caja de Herramientas” presentado en MEF (2013).

La dimensión de la focalización por sectores/actividades parte de la situación de no discriminación, pasa por una situación de amplio alcance -por ejemplo, la industria manufacturera o las Pymes- y llega hasta la aplicación a un sector o actividad específico. Por su parte, la dimensión de los comportamientos parte de una situación en que los incentivos no exigen contrapartidas relevantes, pasa por una situación en que las contrapartidas son las tradicionales y alcanza el mayor nivel de focalización cuando se persiguen objetivos más “sofisticados” (que pueden ser adicionales a los anteriores). Se consideran contrapartidas “tradicionales” las relacionadas con el monto de la inversión, la creación de puestos de trabajo o la instalación en una región determinada. A su vez, una mayor sofisticación supone abordar, explícitamente y de forma no accesoria, otros objetivos, tales como, realización de I+D+i, capacitación de recursos humanos, encadenamientos con proveedores locales o desarrollo sustentable.

En el Cuadro 3 se caracterizan algunas ubicaciones a efectos de orientar su aplicación a sistemas de incentivos particulares. El ángulo inferior izquierdo corresponde a instrumentos de aplicación general sin exigencia de contrapartidas, por ejemplo, una tasa general reducida de impuestos a la renta corporativa. El desplazamiento hacia arriba supone acotar el alcance del instrumento, manteniendo la ausencia de requisitos relevantes para su otorgamiento. El desplazamiento hacia la derecha implica una sofisticación creciente de las contrapartidas con carácter horizontal. En el ángulo superior derecho se alcanza el máximo de focalización en ambas dimensiones, por ejemplo, un objetivo de I+D+i con un enfoque a nivel de industria, que se materializa en incentivos a las inversiones en una industria de alta tecnología. Por su parte, en el ángulo inferior derecho se ubicaría un objetivo de I+D+i con un enfoque a nivel de proceso de negocios, que se materializa en incentivos horizontales a las actividades de I+D+i. El avance en ambas dimensiones, en particular, en la focalización por contrapartidas para el desarrollo, tiene como correlato una complejidad creciente del instrumento y mayores exigencias de capacidades tanto públicas como privadas.

III.3 Mejores prácticas internacionales en la promoción de inversiones

Las mejores prácticas internacionales, en las diferentes disciplinas, se extraen de la acumulación de experiencia y conocimiento, en el entendido que el alineamiento a las mismas permitirá optimizar los resultados alcanzados por las políticas e instrumentos correspondientes. En materia de regulación y promoción de inversiones, las mejores prácticas internacionales son mayormente propuestas por organismos multilaterales a partir del estudio de casos, de sus propios análisis y experiencias, y de las orientaciones de política económica que impulsan. Los estudios de casos se refieren a países y/o instituciones o normativas concretas, por lo que los éxitos o fracasos no siempre son trasladables a otros países por las diferencias en las condiciones políticas, sociales y estructurales. Una buena práctica necesaria en un país puede ser irrelevante o demasiado costosa en otro en función de sus fortalezas y debilidades.

Entre las mejores prácticas se encuentran tanto recomendaciones de carácter técnico como recetas de política, dirigidas especialmente a gobiernos de PED, cuya validez debe ser evaluada en función de las políticas y condiciones objetivas de los países a los que se traten de aplicar. De hecho, un país que esté cumpliendo o en condiciones de cumplir la mayoría de las mejores prácticas, habrá dejado de ser un PED. En el

enfoque con que se ha abordado este trabajo, las mejores prácticas no constituyen recetas universales e imperativas, sino un conjunto flexible de recomendaciones para orientar a los gobiernos en la definición de prioridades y la adopción de medidas que buscan mejorar las condiciones para la atracción de inversiones.

III.3.1 Políticas de inversión

Las mejores prácticas internacionales en materia de políticas de inversión han sido abordadas fundamentalmente por organismos internacionales, en particular, el “Marco de acción para la inversión” de OECD (2006) y el “Marco de política de inversión para el desarrollo sustentable” de UNCTAD (2012). Se trata de enfoques amplios, que van más allá de las políticas de inversión propiamente dichas y abordan las políticas relacionadas con buena parte de las condiciones generales que inciden en las decisiones de inversión. El más reciente de estos marcos contiene las sugerencias del primero y permite una sistematización más detallada de las mejores prácticas.

El Marco de la UNCTAD parte de identificar desafíos clave para las políticas de inversión en el contexto global actual⁶³, tres de ellos a nivel nacional⁶⁴:

- (i) Integrar las políticas de inversión en la estrategia global de desarrollo y asegurar la coherencia con otras áreas de política.
- (ii) Incorporar objetivos de desarrollo sustentable e inclusión en las políticas de inversión.
- (iii) Asegurar la relevancia y efectividad de las políticas de inversión.

Para encarar estos desafíos, el Marco de la UNCTAD establece un conjunto de principios básicos para la elaboración de políticas de inversión, que a su vez se traducen en lineamientos específicos. El Anexo II sistematiza las mejores prácticas en materia de políticas nacionales de inversión, en base a este Marco, vinculando las áreas de política con diez principios básicos para la elaboración de las mismas y con los lineamientos específicos respectivos. No se incluyen las mejores prácticas relativas a los incentivos a las inversiones, que se abordan a continuación⁶⁵.

III.3.2 Incentivos a las inversiones

⁶³UNCTAD (2012) afirma que se han procesado cambios recientes fundamentales: i) se ha acentuado el cambio estructural en favor del peso económico relativo de los PED (en 2010 los PED recibieron más de la mitad de los flujos globales de IED y tuvieron una participación del 30% en los flujos de IED hacia el exterior); ii) los gobiernos están teniendo mayor incidencia en la economía y dando mayor orientación a las políticas de inversión; iii) los cambios han incrementado la necesidad de una coordinación global de las políticas de inversión; iv) como resultado, está surgiendo una nueva generación de políticas de inversión, con una agenda de desarrollo más amplia y compleja, que supone mantener un clima de inversiones favorable y establecer marcos regulatorios e institucionales adecuados para alcanzar objetivos de política pública en relación con el crecimiento inclusivo y desarrollo sustentable (equilibrar apertura y regulación).

⁶⁴También se identifican desafíos relacionados con los acuerdos internacionales sobre inversiones: i) fortalecer su dimensión de desarrollo; ii) equilibrar derechos y obligaciones de Estados e inversores; iii) resolver la complejidad sistémica del régimen de acuerdos. Las recomendaciones en esta materia no se incluyeron en este estudio, en el entendido que países pequeños y en desarrollo tienen pocas posibilidades de promover cambios en sus acuerdos con países de residencia de sus principales inversores.

⁶⁵Tampoco se están incluyendo áreas de política relacionadas con las inversiones que sí están previstas en el Marco de la UNCTAD: comercial, tributaria, propiedad intelectual, competencia, mercado laboral, acceso a la tierra, medio ambiente, infraestructura.

Para los incentivos a las inversiones se ha recopilado una lista de mejores prácticas internacionales, algunas que les son propias y otras que resultan de la aplicación al caso específico de recomendaciones generales a nivel de las políticas de inversión⁶⁶:

- Fundamentos. El racional y la justificación del incentivo deben derivar explícita y directamente de la estrategia de desarrollo. Los incentivos deben ser considerados cuando tienen importantes externalidades positivas o efectos derrame potenciales, incluyendo las inversiones “ancla”. Los incentivos deben proveerse según los requerimientos del país receptor y no en un intento de igualar o superar los concedidos por otros. El punto de partida, previo a establecer los objetivos de los incentivos, es explicitar el papel de la inversión en el desarrollo, su potencial de expansión y un diagnóstico del marco regulatorio, identificando mejoras necesarias.
- Objetivos. Los objetivos del incentivo deben ser explícitos y estar claramente definidos desde el inicio, en tanto constituyen un insumo crítico para la evaluación de su efectividad y de sus costos y beneficios, tanto previamente como durante su aplicación. Los objetivos deben ser: i) *específicos*; ii) *medibles*, identificando un conjunto básico de indicadores cuantificables; iii) *factibles/realistas*; iv) *relevantes*, refiriendo a impactos que pueden adjudicarse a las inversiones adicionales; y v) *con límite temporal*, definiendo dentro de los plazos largos de las políticas de inversión, metas intermedias con plazos relevantes en términos de política y administración.
- Efectividad. La efectividad del incentivo para concretar sus objetivos debe evaluarse antes de su adopción, para lo que se puede recurrir a la experiencia internacional comparada. Los beneficios otorgados deben ser suficientes para generar los comportamientos deseados, ya que beneficios por debajo del umbral mínimo resultan en desperdicio de recursos públicos y pérdida de oportunidades de contribuir a los objetivos de desarrollo. Incentivos excesivamente generosos, además de las pérdidas por redundancia, pueden estimular proyectos con características no deseadas.
- Costos y beneficios. Los incentivos deben ser evaluados cuidadosamente en términos de costos y beneficios, previo a su implementación. Estrictamente, la concesión de un incentivo requiere que los beneficios potenciales superen a los costos, para la economía en su conjunto. Sin embargo, esta exigencia puede ser costosa en sí misma y difícil de satisfacer en virtud de las variables que implica estimar. Por ejemplo, es necesario valorar de modo uniforme: el incremento en la recaudación resultante de la mayor inversión; los beneficios sociales de la inversión adicional (empleos, externalidades positivas, efectos señalización); la eventual pérdida de recaudación en virtud de proyectos que se hubieran concretado de todos modos; y los costos indirectos (administración y monitoreo; evasión fiscal; tiempo y recursos destinados a lobbies privados y al cumplimiento de requisitos por los beneficiarios). Estas dificultades no pueden justificar la

⁶⁶ UNCTAD (1997, 2007, 2012), OECD (2002, 2006, 2007), James (2009, 2010), Tuomi (2012), Christiansen, Oman y Charlton (2003).

ausencia de análisis costo-beneficio pero sí el recurso a alguna regla simplificadora que constituya una aproximación al problema⁶⁷.

- Revisión periódica. Los costos y beneficios del incentivo, así como su efectividad en términos de los objetivos, deben ser revisados periódicamente. El compromiso inicial de evaluar el incentivo, tanto ex ante como durante su implementación, contribuye a identificar con claridad, la información a ser recopilada, la metodología a ser utilizada y los responsables y momentos de las evaluaciones y revisiones. Debe procurarse no depender excesivamente de los inversores para obtener información crítica y la que se les solicite tiene que ser la imprescindible para evaluar el funcionamiento del instrumento y el cumplimiento de eventuales requisitos. El proceso de revisión debe contemplar también si los objetivos siguen siendo válidos y la idoneidad del diseño del instrumento, verificando su correcta implementación en todos los niveles administrativos. Esta evaluación es la base para decidir si un esquema de incentivos debe continuar igual, ser modificado o darse por concluido. La credibilidad de las revisiones depende del necesario involucramiento de todos los interesados y de las capacidades e independencia de los evaluadores.
- Transparencia y predictibilidad. Un incentivo debe ser transparente y predecible, y la transparencia y predictibilidad se alcanzan por diversas vías:
 - (i) El incentivo debe ser otorgado a través de leyes en lugar de decretos o contratos entre inversor y Estado, y sus modificaciones deben cumplir con el proceso formal de enmienda. El trámite parlamentario reduce la discrecionalidad, al tiempo que permite una discusión pública más amplia de costos y beneficios, en un proceso similar al de las definiciones en materia presupuestal. Los decretos y los contratos, aun aprobados por las más altas autoridades, carecen de los controles y contrapesos adecuados.
 - (ii) Debe darse difusión pública a la estrategia en la que los incentivos se insertan y a los resultados de las evaluaciones y revisiones, así como a la información sobre la utilización del incentivo en cuanto a quiénes son los beneficiarios y a cuánto asciende el monto del beneficio respectivo. Los beneficiarios no deben estar eximidos de la presentación de los formularios tributarios ni de las auditorías o inspecciones que pudieran corresponder bajo el régimen tributario general.
 - (iii) El incentivo debe otorgarse sobre la base de un conjunto de criterios claro y predeterminado, otorgándose a todos aquellos proyectos que verifiquen el cumplimiento de los criterios enunciados. Las condiciones de elegibilidad y accesibilidad deben ser tales que permitan al inversor conocer con certeza y anticipadamente si califica como beneficiario, de lo contrario, el incentivo puede transformarse en una ganancia inesperada sin impacto en el comportamiento.
 - (iv) Es buena práctica poner a disposición de los inversores mecanismos de consultas vinculantes que den interpretaciones consistentes y oportunas de la normativa.

⁶⁷ Se suele computar el costo fiscal por puesto de trabajo creado. Es una simplificación que deja de lado la contribución a la innovación, la tecnología, la transformación productiva, la calificación de los RRHH, etc.

- Contrapartidas y observancia. El incentivo debe estar en lo posible vinculado con el crecimiento de la inversión y exigir otras contrapartidas que potencien el vínculo con los objetivos de desarrollo. Debe existir una proporcionalidad entre las contrapartidas y la intensidad y duración de los beneficios. En caso de concederse beneficios por encima de los niveles predefinidos, esto debe estar previsto en la legislación, se debe demostrar una contribución excepcional y se deben establecer requerimientos adicionales. Cuando se condiciona el incentivo al cumplimiento de ciertos requisitos por parte de los inversores, es imperativo el monitoreo del proyecto de inversión. En estos casos adquiere relevancia el perfil temporal en que se hace efectivo el incentivo, siendo preferible, en general, la concentración hacia el final del período (*backloading*) en lugar de hacia el inicio (*frontloading*), procurando que el incentivo se concrete una vez cumplida la contrapartida. Sin embargo, esto puede ser complejo de implementar o no ser deseable cuando el incentivo es necesario para compensar el período inicial de pérdidas. Entonces, debe contemplarse la inclusión de cláusulas de penalización ante el incumplimiento de compromisos por parte de los inversores.
- Estabilidad. La estabilidad de un esquema de incentivos es una de las características de las que depende su aceptación por parte de los inversores. Las modificaciones relevantes en los esquemas deben ser oportunas, transparentes y discutidas con los interesados (aunque no negociadas). En situaciones de reformulación o terminación del mecanismo, debe procurarse “proteger” a los proyectos en curso respecto de nuevas condiciones menos favorables a través del mantenimiento de las condiciones anteriores durante un período de transición o hasta la conclusión del período original.
- Transitoriedad/sustentabilidad. El incentivo debe aplicarse a proyectos o actividades económica, social y ambientalmente sustentables. El incentivo debe asegurar la preservación de los estándares laborales y medio ambientales, y otros estándares regulatorios. La viabilidad del negocio sin necesidad del incentivo debe ser un objetivo, para evitar subsidiar permanentemente actividades económicas no viables a expensas de la sociedad. En este sentido, debe preverse la transitoriedad del incentivo a un proyecto particular, por un plazo que idealmente no se extienda más allá del necesario para que el negocio sea viable (la eliminación gradual es una posibilidad). Adicionalmente, es buena práctica prever una fecha de expiración para el instrumento, que obligue a revisar las motivaciones para su eventual continuidad.
- Derrames no automáticos. El incentivo que tiene por objeto incrementar derrames positivos, en particular, de la IED, puede ser insuficiente si no se complementa con medidas para mejorar las capacidades de asimilación domésticas y los encadenamientos de las firmas locales con la IED.
- Diferenciación. Los incentivos deben ser diseñados teniendo presente que diferentes tipos de medidas alcanzan diferentes tipos de inversiones (nuevos emprendimientos o firmas existentes; inversores grandes o pequeños; inversiones en manufacturas o servicios; inversiones de corto o largo plazo; etc.). En este mismo sentido deben abordarse los obstáculos específicos que enfrentan las Pymes y que restringen sus posibilidades de beneficiarse de los incentivos, aun

cuando su comportamiento tiende a ser más sensible a los mismos que el de grandes empresas.

- Autoridad de aplicación. La entidad responsable de otorgar y administrar el incentivo debe también asumir sus costos y no puede tener conflictos de intereses resultantes de objetivos de desempeño en la atracción de inversiones. Cuando los incentivos son otorgados por ministerios sectoriales que no son afectados por los costos de los incentivos que conceden, los incentivos tienden a superar su nivel óptimo.
- Soporte institucional y capacidades. El soporte institucional de los regímenes de incentivos debe ser compacto, en el sentido de aproximarse a un esquema de ventanilla única que coordine eficazmente con las entidades competentes o esté directamente integrado por representantes de las mismas. Asimismo, debe asegurarse que el sector público y el privado cuentan con los recursos y las capacidades necesarias para la operación adecuada del mecanismo de incentivo de que se trate. Debe mantenerse una necesaria correspondencia entre el nivel de “sofisticación” del incentivo y las capacidades mencionadas, de lo contrario, aun mecanismos bien diseñados pueden fracasar en las etapas de implementación y control.
- Compromisos internacionales. Los regímenes de incentivos deben mantenerse alineados con los compromisos internacionales, fundamentalmente, las disposiciones de los ABI's y la normativa multilateral (Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias y Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio, ambos de la OMC). Estas disciplinas multilaterales aplican exclusivamente al comercio de mercancías, por lo que el régimen internacional resulta menos restrictivo para las medidas en los sectores de servicios. En cualquier caso conviene evaluar la posible repercusión de la medida a adoptar en los intereses económicos de otros países.

IV. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE INVERSIÓN EN EL URUGUAY

En esta sección se describe la situación del Uruguay en relación con las condiciones políticas y económicas generales para la atracción de inversiones, y se presenta la evolución reciente de la inversión en el país. No se trata de una descripción exhaustiva sino de una caracterización general a efectos de completar el marco para el análisis. Asimismo, se introduce un panorama general del conjunto de instrumentos de promoción de inversiones utilizados en el país.

IV.1 Condiciones políticas y económicas generales

Estabilidad gubernamental y calidad institucional

El Uruguay cuenta con alta consideración internacional en cuanto a estabilidad, institucionalidad y respeto por los compromisos internacionales⁶⁸. El compromiso con

⁶⁸Uruguay ocupa el lugar 31 entre 144 países en el pilar de instituciones del Índice de Competitividad Global (ICG) 2014-2015. Las peores posiciones dentro del pilar se obtienen en los indicadores de: Desperdicio de gasto público (104), Costos para los negocios del crimen y la violencia (100); Carga de la regulación gubernamental (84).

la inversión en general, y la inversión extranjera en particular, está sólidamente establecido. El país suele ocupar el primer o segundo lugar entre los países de América Latina respecto de los indicadores internacionales que se ocupan de la estabilidad política y social, las libertades y la integridad de la función pública⁶⁹. El Poder Judicial es independiente y existe la percepción de que es justo, capaz de hacer cumplir sus decisiones y está afectado por bajos niveles de corrupción, aunque se critica su lentitud. Otra limitación viene dada por la burocracia estatal, que suele ser percibida como excesiva y poco efectiva, y que se traduce en una carga regulatoria con frecuencia innecesaria⁷⁰.

Estabilidad macroeconómica

El Cuadro 4 presenta la evolución de las principales variables macroeconómicas a lo largo de la última década en el Uruguay y en el conjunto de América Latina. En el período 2006-2015 la economía uruguaya creció a un ritmo históricamente alto, con un crecimiento acumulado superior al 60%. En los primeros años, la inversión y las exportaciones lideraron este crecimiento, mientras que en los últimos se sumó el consumo, alentado por el incremento sostenido en los salarios reales. Tradicionalmente, la economía uruguaya fue menos dinámica que el promedio de América Latina, situación que se ha revertido en la última década. Incluso bajo circunstancias de deterioro de las condiciones externas se han mantenido tasas de crecimientos positivas y significativas, al menos hasta 2014.

Uno de los aspectos destacables de la evolución macroeconómica reciente es la gestión de la deuda pública, que ha resultado en una fuerte reducción de la misma como porcentaje del PIB, y ha contribuido a que el país recuperara el grado inversor perdido como consecuencia de la crisis económica y financiera de 2002. En los últimos años, el principal problema macroeconómico ha sido la inflación, que se ha ubicado por encima del rango meta, aunque más recientemente, el déficit fiscal está requiriendo especial atención en virtud de su incremento a partir de 2012⁷¹.

Cuadro 4 – Desempeño macroeconómico del Uruguay

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tasa de crecimiento (variación del PIB, en porcentaje)										
Uruguay	4,1	6,5	7,2	4,2	7,8	5,2	3,3	5,1	3,5	1,5
AL	5,4	5,7	4,0	- 1,2	6,3	4,7	2,9	2,9	1,2	-0,4
Formación Bruta de Capital Fijo (participación en PIB a precios corrientes, en porcentaje)										
Uruguay	18,2	18,6	20,6	18,7	19,1	19,1	22,2	21,8	21,4	--
AL	19,6	20,3	21,2	20,4	20,4	20,7	20,8	20,7	20,5	--

Prácticamente no se mencionan temas asociados con la calidad institucional y regulatoria en la encuesta de los factores más problemáticos para hacer negocios del ICG 2014-2015.

⁶⁹Por ejemplo: Índice de Democracia (Economista Intelligence Unit); Índice Global de Paz (Instituto de Estudios de Paz); Baja Corrupción (Transparencia Internacional); Índice de Libertad de Prensa (Reporteros without Borders); entre otros.

⁷⁰La ineficiencia de la burocracia gubernamental se ubica en el segundo lugar entre los factores más problemáticos para hacer negocios, con el 16,4% de las respuestas en la encuesta del ICG 2014-2015.

⁷¹Uruguay se ubica en el lugar 84 (144 países) en el pilar de ambiente macroeconómico del ICG 2014-2015. Esta ubicación relativamente pobre se explica por los indicadores de inflación (128), deuda del gobierno (98) y ahorro nacional (98).

Inversión Extranjera Directa Neta (en millones de dólares y en porcentaje del PIB)										
Uruguay	1.494	1.330	2.106	1.527	2.289	2.504	2.536	3.032	2.188	1.647
y	7,6	5,7	6,9	4,8	5,7	5,2	4,9	5,3	3,8	--
Inflación (variación del IPC, en porcentaje)										
Uruguay	6,4	8,1	7,9	7,1	6,7	8,1	8,1	8,6	8,9	9,44
AL	5,3	5,5	8,1	5,6	5,7	6,7	5,7	6,6	7,8	--
Deuda pública (en porcentaje del PIB)										
Uruguay	61,6	52,9	51,6	46,7	40,9	40,3	39,2	39,7	39,7	--
Resultado fiscal (Resultado global Sector Público No Financiero, en porcentaje del PIB)										
Uruguay	- 0,5	- 0,12	- 1,4	- 1,6	- 0,4	- 0,4	- 2,4	- 1,9	-2,81	--

Fuente: CEPALSTAT

La inversión, medida a través de la Formación Bruta de Capital Fijo, también ha tenido un particular dinamismo relativo, incrementando su participación en el PIB en varios puntos porcentuales y superando al promedio de América Latina en los últimos años. El cambio más notorio ha estado en la evolución de la IED, que registró un salto en 2005 y desde entonces se ha ubicado en niveles muy superiores a los históricos. La IED como porcentaje del PIB pasó del 2,2% promedio anual en el período 2001-2004, al 5,6% en el período 2005-2014. Como resultado de esta evolución, el stock de IED pasó de representar 15% del PIB en 2004 a representar 37% en 2013. No obstante, el flujo de IED registró una fuerte contracción en 2014, que se profundizó en 2015.

Carga tributaria y administración tributaria

La presión tributaria en el Uruguay es relativamente alta, tanto en impuestos directos como indirectos. La tasa global de impuestos sobre las utilidades comerciales ha sido del 42% en los últimos años⁷². La participación de los ingresos tributarios totales en el PIB ha estado por encima del 30%, incluyendo las contribuciones a la seguridad social⁷³. Teniendo en cuenta los impuestos recaudados por la Dirección General Impositiva (DGI), seis impuestos explican casi la totalidad de la recaudación, en la que prevalecen los impuestos indirectos (cerca de 2/3)⁷⁴. El impuesto a la renta corporativa (IRAE) explica en el entorno del 14% de la recaudación y tiene una tasa del 25%, que se eleva al 30% para la distribución de utilidades. El impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) ha incrementado su participación desde su plena implementación en 2008, llegando a explicar cerca del 15% de la recaudación, con una tasa por franjas de ingresos que va desde el 0% al 25%. El impuesto a la

⁷² Banco Mundial.

⁷³ DGI.

⁷⁴ Los impuestos indirectos son: el IVA con una tasa general del 22%; el Impuesto Específico Interno (IMESI), que grava la primera enajenación de algunos bienes (combustibles y lubricantes, cigarrillos, bebidas, vehículos, artículos de tocador, energía eléctrica) con diferentes tasas según el producto; y el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA), que grava la primera enajenación de bienes agropecuarios por los productores a tasas que varían entre el 1,5 y el 2,5%.

propiedad tiene una participación del 6%, y en el caso de personas jurídicas, su tasa general es del 1,5%⁷⁵.

Las tasas tributarias, en virtud de sus niveles, constituyen potencialmente un obstáculo a la inversión y la actividad empresarial en el Uruguay⁷⁶. Sin embargo, los efectos negativos de la presión tributaria sobre la inversión y la producción se neutralizan o atenúan mediante diversos incentivos fiscales, sobretudo tributarios, a la inversión, producción y exportación. También contribuye a neutralizar la presión tributaria el régimen de zonas francas que funciona bajo extraterritorialidad tributaria. En cuanto a la administración y regulación tributarias, la reforma que se está implementando desde 2007 contiene un componente de modernización profunda, con el objetivo de avanzar en mayor transparencia, profesionalización y eficiencia. El Uruguay se ha ubicado en los menores niveles de evasión tributaria de América Latina junto con Chile⁷⁷.

Facilidades y costos del comercio exterior de bienes

El grado de apertura de la economía uruguaya, considerando exportaciones e importaciones de bienes y servicios, se ha mantenido en el entorno del 50% en el último quinquenio. Este nivel es bastante inferior al que registran países como Chile, Costa Rica y otros países centroamericanos. Las restricciones no arancelarias a las exportaciones e importaciones están fundadas en las motivaciones habituales⁷⁸ y son excepcionales los casos relevantes de proteccionismo. En materia arancelaria, las excepciones al Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR y los regímenes especiales de importación se emplean para reducir los gravámenes a las importaciones de bienes de capital, bienes de alta tecnología e insumos, de modo de favorecer su abastecimiento en condiciones competitivas. El arancel pagado promedio se ubica en el entorno del 3,5% y los impuestos a las importaciones son relativamente marginales en la recaudación y explican poco más del 3% de los ingresos tributarios totales⁷⁹.

Hace una década, el desempeño de la administración aduanera era poco transparente e ineficiente, con una priorización absoluta de las funciones de fiscalización y control, en detrimento de la facilitación de comercio. Desde 2007, se está ejecutando un programa de modernización aduanera que contempla la jerarquización del objetivo de facilitación y en cuyo marco se comenzaron a aplicar diversos mecanismos orientados a reducir costos y tiempos del comercio exterior⁸⁰. De todos modos, persiste el diagnóstico de que subsisten márgenes significativos para mejorar en este sentido, lo que ha motivado la implementación progresiva de una Ventanilla Única de Comercio Exterior desde 2013⁸¹. También se ha consolidado la modernización de la legislación aduanera a través de la aprobación legislativa de un nuevo Código Aduanero en 2014.

⁷⁵Uruguay ocupa el lugar 60 (144 países) en el indicador de efectos de los impuestos sobre incentivos a invertir y el lugar 88 en el indicador de tasa global de impuestos a las ganancias, según el ICG 2014-2015.

⁷⁶Las tasas de impuestos son el tercer factor más problemático para hacer negocios, con el 11,8% de las respuestas en la encuesta del ICG 2014-2015.

⁷⁷Las regulaciones tributarias reciben relativamente poca atención en las encuestas sobre factores más problemáticos para hacer negocios, con el 3,9% de las respuestas, según ICG 2014-2015.

⁷⁸Protección de la salud humana, animal y vegetal; razones medioambientales; seguridad nacional; etc.

⁷⁹Por ejemplo, el AEC promedio de los bienes de capital es de aproximadamente el 14% y el arancel pagado respectivo no alcanza al 2%. En el caso de los insumos, los niveles son de aproximadamente el 11% y el 1%, respectivamente.

⁸⁰Eliminación de papeles; documento aduanero digital; selección por análisis de riesgo; entre otros.

⁸¹En Doing Business 2015, Uruguay ocupa el lugar 83 (189 países) en el indicador de comercio transfronterizo, que considera la cantidad de documentos, los tiempos y los costos por contenedor en las operaciones de exportación e importación de mercaderías. Uruguay ocupa el lugar 46 (144 países) en el indicador de carga de los procedimientos aduaneros, según el ICG 2014-2015.

Más allá de los puntos pendientes, los costos del comercio exterior no parecen ser un obstáculo importante.

Disponibilidad de factores de producción

El Uruguay no cuenta con una disponibilidad de **capital** nacional, privado o público, importante, y tampoco con un mercado de valores que permita captar capitales⁸². Buena parte de la inversión de mediano porte y prácticamente la totalidad de la inversión de gran porte depende de la IED o del sector público. Históricamente, el acceso de las empresas a los mercados financieros en Uruguay ha sido más limitado que en países de características similares, situación que no se ha modificado sustantivamente en los últimos años⁸³.

- (i) Las utilidades retenidas explican una proporción mayoritaria del financiamiento de activos fijos y capital de trabajo⁸⁴.
- (ii) El crédito bancario a empresas es relativamente reducido y en su mayoría de corto plazo. El crédito de la banca privada a mediano plazo está disponible fundamentalmente para grandes empresas, por lo que el crédito a mediano y largo plazo para el sector empresarial está concentrado en el BROU (de propiedad estatal)⁸⁵.
- (iii) El mercado de valores juega un papel muy menor en el financiamiento de las inversiones y las emisiones de títulos públicos compiten con proyectos de inversión en la captación de capitales.

No obstante lo anterior, el acceso al crédito no parece constituir un obstáculo principal a las inversiones⁸⁶.

La dotación de **recursos naturales** se compone fundamentalmente de tierras aptas para ganadería, agricultura y/o explotación forestal, así como recursos mineros potencialmente importantes, y las condiciones para el desarrollo del turismo de sol y playa. La **ubicación geográfica** del Uruguay, como salida al Atlántico de la Cuenca del Plata, junto con instalaciones portuarias de buen nivel y proyectos para expandirlas, ofrece condiciones excepcionales para el desarrollo de servicios logísticos, incluyendo el comercio de Paraguay y Bolivia. Si bien han existido inversiones importantes en logística, esta actividad no cuenta con un marco normativo estable y consolidado para su desarrollo. La competencia histórica entre puertos uruguayos y argentinos se ha manifestado en los últimos años en medidas adoptadas por la República Argentina que restringen las actividades en los puertos de Montevideo y Nueva Palmira. En menor medida, el turismo receptivo también está potencialmente afectado por medidas adoptadas en los principales países de origen, en particular, Argentina, en relación con estímulos al turismo interno o limitaciones al turismo en el exterior por la vía de restricciones en el acceso a las divisas.

⁸²Uruguay ocupa el lugar 130 (144 países) en el indicador de financiamiento a través del mercado de valores local del ICG 2014-2015.

⁸³ Investment Climate Assessment - ICA (Banco Mundial, 2008).

⁸⁴ Las utilidades retenidas financiaron el 82% de los activos fijos y el 73% del capital de trabajo, de las empresas (Encuesta clima de inversiones – ICA – 2008).

⁸⁵El crédito interno provisto por el sistema bancario se ha mantenido en el entorno de los 30 puntos porcentuales del PIB, muy por debajo de Chile, Costa Rica, Colombia, etc. (Banco Mundial).

⁸⁶El acceso al financiamiento aparece en el sexto lugar entre los factores más problemáticos para hacer negocios con un 5,9% de las respuestas en la encuesta del ICG 2014-2015.

El crecimiento económico de la última década absorbió los **recursos humanos** calificados disponibles y esto no estuvo acompañado de una preparación equivalente de nuevos recursos, mientras que el desempleo se concentra en recursos de baja calificación⁸⁷. La escasez de recursos humanos con las calificaciones adecuadas constituye uno de los principales cuellos de botella a mediano plazo, que ya está teniendo manifestaciones en algunos sectores de actividad (por ejemplo, el de tecnologías de la información). En 2008 fue creado el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), cuyo Consejo Directivo está integrado por representantes del gobierno, empresarios y trabajadores, y que tiene entre sus cometidos la administración del Fondo de Reconversión Laboral, constituido a partir de los aportes de empresarios, trabajadores y el Estado. No obstante esta disponibilidad de recursos, existe consenso en cuanto a que deficiencias en la gestión han impedido atender las necesidades de la demanda. En materia de educación más relacionada con la disponibilidad de recursos humanos, se suelen señalar las limitaciones del sistema educativo, especialmente, en las áreas de matemáticas y ciencias⁸⁸. La regulación del mercado de trabajo y el estado de las relaciones laborales, con una conflictividad creciente, es percibida por el sector empresarial como el principal obstáculo a la inversión, el desarrollo de negocios y la rentabilidad (aunque la incidencia no es uniforme entre sectores)⁸⁹. Sin embargo, no se ha observado una contracción en los flujos de IED, aunque no es posible determinar si las inversiones hubieran sido mayores en otro contexto de regulaciones y relaciones laborales.

El Uruguay está presentando deficiencias en **infraestructura** que pueden agravarse en el mediano plazo y constituirse en cuellos de botella para la atracción de inversiones. El país está bien posicionado en infraestructura portuaria, acceso a energía eléctrica, telefonía fija y móvil, y densidad y cobertura de la red vial⁹⁰. Recientemente, el Uruguay superó su atraso en nuevos servicios de comunicaciones con importantes inversiones en fibra óptica y banda ancha, que lo colocan en posiciones de vanguardia en velocidad de subida y bajada. Por su parte, las principales limitaciones se dan en infraestructura ferroviaria y vial, en un marco de presiones de demanda crecientes de parte del sector exportador, especialmente, el agropecuario y forestal.

Mercados

El Uruguay tiene un pequeño mercado doméstico (3,4 millones de habitantes) que a pesar de su tamaño ha sido uno de los soportes del crecimiento económico en los últimos años. Las exportaciones de mercancías del Uruguay tienen acceso preferencial a otros mercados a través del MERCOSUR, de los acuerdos del MERCOSUR con terceros, del Tratado de Libre Comercio con México y de algunos de

⁸⁷Una fuerza de trabajo con educación inadecuada ocupa el cuarto lugar de los factores más problemáticos para hacer negocios, con el 11,1% de las respuestas en la encuesta del ICG 2014-2015.

⁸⁸Uruguay ocupa el lugar 49 (144 países) en el pilar de educación superior y capacitación en el ICG 2014-2015. Sin embargo, al interior de dicho pilar, se ubica entre los últimos lugares en los indicadores de calidad del sistema educativo (117) y calidad de la educación en matemáticas y ciencias (122).

⁸⁹Uruguay ocupa el lugar 134 (144 países) en el pilar de eficiencia del mercado laboral, con varios indicadores del pilar entre las peores posiciones: cooperación en relaciones trabajadores-empleadores (139); flexibilidad en la determinación del salario (144); prácticas de contratación y despido (127); remuneración y productividad (144). Las regulaciones laborales restrictivas son el primero entre los factores más problemáticos para hacer negocios con el 22,8% de las respuestas en la encuesta del ICG 2014-2015.

⁹⁰Uruguay ocupa el lugar 54 (144 países) en el pilar de infraestructura del ICG 2014-2015 y tiene un posicionamiento destacado en alguno de sus indicadores: calidad de infraestructura portuaria (48); calidad del suministro de electricidad (38); usuarios telefonía móvil (19); líneas de telefonía fija (35).

los Sistemas Generalizados de Preferencias. En 2014, las exportaciones totales de mercancías fueron de unos 10.200 millones de dólares, de los cuales más del 75% correspondió a productos de base primaria, destacándose: carnes (18%); soja (16%); pasta de celulosa (8,5%); lácteos (8,5%); y arroz (5%). En las manufacturas de origen industrial se destacan: productos químicos (8,5%); productos automotrices (4,5%); productos de plásticos y caucho (4%), y textiles y confecciones (3%). En 2014, el principal destino de las exportaciones de mercancías fue China con una participación del 23%, seguido por Brasil con el 18%, y por EUA, Argentina y Venezuela, con cerca del 5% en cada caso. El conjunto de la Unión Europea participó de un 15% de las ventas uruguayas al exterior.

Cuando se consideran simultáneamente la composición por productos de las exportaciones junto con su orientación geográfica se pueden identificar sectores regionales y extra-regionales, según los mercados a los que destinan mayoritariamente sus exportaciones. Los productos exportados por el Uruguay tienden a concentrarse fuertemente en la región (MERCOSUR) o fuera de ella. Los sectores agrícolas y agroindustriales son extra-regionales, con la excepción de algunos cereales y ocasionalmente algunos lácteos. Por su parte, los sectores manufactureros muestran una fuerte orientación regional, confirmando la dependencia de la industria nacional respecto del mercado doméstico y los mercados de los países vecinos. El sector industrial está condicionado por la ausencia de industrias básicas y en las últimas décadas siguió dos líneas principales de desarrollo. Por un lado, la industrialización de recursos naturales. Por otro lado, actividades industriales relativamente diversificadas y de dimensión variable, basadas en la importación y procesamiento de materias primas y bienes intermedios, para su exportación hacia mercados regionales y/o consumo interno.

Por su parte, las exportaciones de servicios superaron los 4.200 millones de dólares en 2011, de los cuales aproximadamente la mitad correspondió a servicios de turismo, un 15% a servicios de transporte y un 33% a otros servicios, donde se destacan los servicios globales y los servicios financieros⁹¹. Las exportaciones de servicios globales desde Uruguay están compuestas principalmente por centros de servicios compartidos, asesoramiento financiero y profesional, servicios a empresas (back office, centros de contacto) y TIC's.

Los socios de pequeño tamaño económico del MERCOSUR esperaban que el proceso de integración tuviera dos grandes resultados en materia de mercados:

- (i) La constitución de un mercado ampliado a nivel regional, como condición necesaria para la industrialización basada en economías de escala y comercio intra-industrial, y la articulación de cadenas de valor regionales.
- (ii) La apertura de terceros mercados a partir de la negociación comercial conjunta, en particular, con aquellos mercados que demandan los productos agrícolas y agroindustriales en los que los países del MERCOSUR son globalmente competitivos, y que en varios casos enfrentan elevados niveles de protección.

El proceso de integración no ha cumplido ninguna de las expectativas. Por un lado, se han verificado sistemática y crecientemente dificultades en el libre acceso a los mercados regionales, consolidando una reversión de la apertura y profundizando las

⁹¹Según estimaciones del MEF.

ventajas de los mercados de mayor tamaño en la atracción de inversiones. Por otro lado, el MERCOSUR no ha concretado ningún acuerdo comercial preferencial de significación con socios comerciales relevantes fuera del marco de la ALADI. Todo lo anterior agravado por una situación de debilidad institucional profunda, con incumplimientos de la normativa en ausencia de mecanismos de solución de controversias efectivos. No obstante las condiciones favorables para la atracción de inversiones y el incremento sostenido en los niveles de inversión e IED a partir de 2005, en el Uruguay han sido relativamente marginales las inversiones orientadas a los mercados del MERCOSUR. En consecuencia, el desarrollo exportador basado en economías de escala no ha ocurrido y la composición de las exportaciones a la región no ha mostrado cambios sustantivos a lo largo de las últimas dos décadas.

En algunos sectores, la competencia en el mercado doméstico está limitada, ya sea por el número reducido de empresas, los monopolios públicos o la participación de empresas de propiedad estatal. Desde mediados de 2007, el Uruguay cuenta con un marco normativo moderno en materia de promoción y defensa de la competencia⁹². Sin embargo, la autoridad respectiva y otras unidades reguladoras no han tenido en la práctica autonomía suficiente ni presupuesto adecuado como para consolidar una separación contundente entre política y regulación.

Ciencia y Tecnología y economías de aglomeración

Históricamente, la inversión en I+D en el Uruguay ha sido muy baja, manteniéndose en general por debajo del 0,3% del PIB y correspondiendo en unas dos terceras partes al sector público. A partir de 2007 se aumentó significativamente el gasto público en actividades de ciencia y tecnología (representaba un 0,3% del PIB en 2008 y pasó a representar un 0,5% en 2011, según ANII). El principal hito de este proceso fue la puesta en funcionamiento de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), que contó con un financiamiento de unos 35 millones de dólares en 2014⁹³. La ANII opera en cuatro áreas principales: i) promoción de la innovación orientada al sector productivo (7 millones); ii) promoción de la investigación (14 millones); iii) promoción de la formación de capital humano (cerca de 6 millones); y iv) acciones para ampliar sinergias en el Sistema Nacional de Innovación (4 millones). Los actores clave en la conducción de este sistema son, además de la ANII, el Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI) y el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT). El primero es el responsable político, encargado de elaborar el Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI). El segundo está compuesto por representantes de diversos ámbitos del gobierno, los sectores académico y productivo, y los trabajadores, y tiene amplias responsabilidades de asesoramiento a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Más allá de los avances, el gasto en I+D sigue siendo muy reducido y la articulación entre las instituciones académicas y las empresas es débil⁹⁴. Sin perjuicio de esto, se están promoviendo y están creciendo

⁹²Uruguay está correctamente posicionado en el pilar de eficiencia del mercado de bienes en el ICG 2014-2015 (lugar 57 entre 144 países). En algunos indicadores del pilar el posicionamiento es muy inferior: intensidad de la competencia local (103); efectividad de la política antimonopolio (109).

⁹³Según encuesta sobre innovación de DINACYT, previa a la puesta en funcionamiento de la ANII, los principales obstáculos a la innovación incluían: incertidumbre económica; pequeño mercado doméstico; acceso al financiamiento; riesgo. Otros aspectos mencionados fueron: falta de personal capacitado; escasas posibilidades de cooperar con otras firmas; deficiencias en políticas e instituciones de ciencia y tecnología.

⁹⁴Uruguay ocupa el lugar 82 (144 países) en el pilar de innovación del ICG 2014-2015 y la mayor debilidad relativa se presenta en el indicador de disponibilidad de científicos e ingenieros (111).

algunos sectores en los cuales la I+D es parte esencial del negocio, como es el caso de las TIC's, la biotecnología y la industria farmacéutica.

La clusterización y la articulación de cadenas están limitadas por las características de la estructura productiva y una baja articulación de los servicios a la producción y comercialización con la producción de bienes. La mayoría de las ramas industriales desarrolla procesos cortos a partir de materias primas importadas o nacionales, y la mayoría los bienes de origen agrícola se exporta sin procesos industriales significativos. En los últimos años se puede apreciar una mayor integración en sectores complejos, promovida en parte por la planificación pública en sectores prioritarios. Al mismo tiempo, las zonas francas, especialmente las focalizadas a determinado tipo de actividades, ofrecen una potencialidad interesante como núcleos de aglomeración.

Algunas conclusiones sobre condiciones políticas y económicas generales

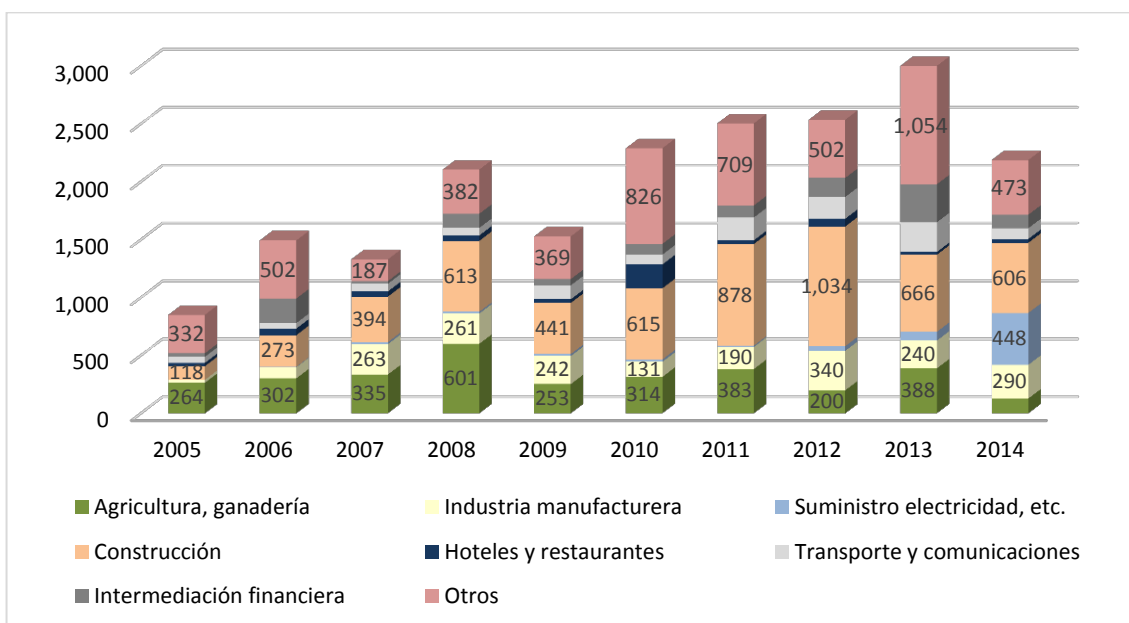
El Uruguay, en promedio, ofrece buenas condiciones políticas y económicas generales para la atracción de inversiones, lo que se ve potenciado en el ámbito de los países en desarrollo. Esto está avalado por los montos de inversión e IED registrados en la última década. Sin perjuicio de ello, subsisten algunas limitaciones actuales o potenciales que requieren correcciones de políticas o una mayor intensidad en la promoción. Se pueden identificar al menos cuatro aspectos a los que debe prestarse particular atención: i) el control de la inflación y las finanzas públicas; ii) la mejora en las relaciones laborales en algunos sectores; iii) eventuales cuellos de botella resultantes de deficiencias en la oferta de recursos humanos con las calificaciones adecuadas o de infraestructura; y iv) el incremento del gasto en I+D e innovación, y su vinculación con las actividades productivas.

IV.2 Evolución reciente de la IED en el Uruguay

En este punto se sintetiza la información disponible respecto de la atracción de IED. En el trienio 2012-2014, el último para el que se dispone de información desagregada, la IED se destinó en un 30% al sector de la construcción y en un 26% a sectores no identificados explícitamente, que incluyen las inversiones en plantas de pasta de celulosa (Cuadro 5). Otros sectores con peso en la atracción de IED fueron el agropecuario (9%), el de transporte y comunicaciones (7%), y el de alimentos y bebidas (6%). El sector de la construcción mantuvo participaciones en el entorno del 30% o superiores entre 2007 y 2012, asociado al dinamismo del mercado inmobiliario de alta gama en Montevideo y Punta del Este. Desde 2003, los sectores agropecuario y forestal han tenido una participación significativa aunque decreciente (en 2003 explicaron el 47% de los flujos netos de IED).

Cuadro 5 – Evolución y composición de la IED en el Uruguay

En millones de dólares y porcentajes



Fuente: BCU

Argentina es el principal origen de IED, entre los países explícitamente identificados, con una participación superior al 30% en años recientes. La inversión inmobiliaria es el principal destino de los capitales argentinos y ha crecido sistemáticamente a partir de 2005 hasta superar los 1.000 millones de dólares. Brasil tiene una participación relativamente modesta como origen de la IED – alrededor de un 7,5% en el conjunto del quinquenio 2010-2014 – con presencia notoria en algunos sectores exportadores (arroz y frigoríficos) y en otros orientados al mercado interno (servicios financieros, bebidas). Un conjunto de países europeos explícitamente identificados, en el que se destacan España, y en menor medida, Bélgica, ha sido el origen de algo más del 15% de los flujos de IED en los últimos años⁹⁵.

Se ha constatado que las empresas de capitales extranjeros explican una proporción mayoritaria de las exportaciones uruguayas de mercancías (el 62% en 2013) y son prácticamente las responsables por algunos de los principales rubros de exportación (arroz y pasta de celulosa, entre otros)⁹⁶.

IV.3 Instrumentos para la promoción de inversiones: visión global

La estrategia de desarrollo declarada y aplicada en el Uruguay asigna un papel fundamental a la inversión, incluida la IED, y en la última década se introdujeron cambios sustanciales en la orientación y el diseño de los instrumentos de promoción de inversiones y su soporte institucional. El sistema de instrumentos del Uruguay está compuesto por mecanismos relativamente potentes, que junto con un clima de inversiones también relativamente favorable, permite competir con localizaciones con ventajas importantes como Argentina y Brasil. El régimen de zonas francas se aparta del instrumento aduanero clásico y tiene un papel determinante en la localización de inversiones de gran porte y de servicios globales, que están contribuyendo a la

⁹⁵ Se está subestimando el peso de Europa en tanto Finlandia no está discriminado como uno de los orígenes de IED, siendo el país de residencia de los principales inversores en plantas de celulosa.

⁹⁶ Uruguay XXI (2014).

transformación de la estructura productiva. Asimismo, se promueve activamente la inversión en infraestructura pública y el apoyo a políticas sociales en materia de vivienda y desarrollo territorial. Por su parte, la base institucional cuenta con una agencia de promoción de inversiones y exportaciones (Instituto Uruguay XXI) y además se crearon organismos con responsabilidades de aplicación del régimen de inversiones, de asistencia a los inversores y de instrumentos específicos como las zonas francas y los regímenes de promoción sectorial.

A nivel de instrumentos, el sistema de inversión en el Uruguay cuenta con seis elementos que se sistematizan en el Cuadro 6:

- La Ley de Inversiones que establece la protección y las garantías para los inversores nacionales y extranjeros, y el marco general para el otorgamiento de incentivos fiscales. Esta normativa se complementa con los compromisos internacionales contenidos en los ABI's y en los ATB's.
- El régimen de incentivos fiscales generales otorgados en aplicación de la Ley de Inversiones (generales automáticos y generales para proyectos declarados promovidos).
- Los regímenes de incentivos fiscales a sectores específicos, que en la mayoría de los casos son también una aplicación de la Ley de Inversiones.
- Los incentivos financieros.
- Otros apoyos públicos focalizados, que incluyen el régimen de zonas francas y otros.
- Los programas de promoción de inversiones y asistencia a los inversores que están concentrados en Uruguay XXI, y en menor medida, en la Unidad de Apoyo al Sector Privado (UnASeP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Cuadro 6 – Instrumentos para la promoción de inversiones en el Uruguay

Instrumentos	Contenido	Institucionalidad
A. Régimen general de inversiones		
<i>Ley 16.906 de 1998 – Capítulo I</i> Ley de Inversiones	- Declara de interés nacional la promoción y protección de las inversiones - Régimen de admisión y tratamiento a inversiones de extranjeros es el mismo que para inversiones de nacionales - Inversiones se admiten sin necesidad de autorización previa o registro - Garantías: trato justo y libre transferencia al exterior de capital, utilidades y otras sumas vinculadas - Tribunal competente o tribunal arbitral para controversias sobre la Ley entre Estado e inversor con inversión declarada promovida (también para inversores extranjeros no amparados en acuerdo internacional de	

Instrumentos	Contenido	Institucionalidad
	inversiones)	
ABI's	- Más de 30 Acuerdos Bilaterales de Inversiones	
<i>Ley 16.906 de 1998 – Decreto 477/008</i> Contratos de inversión de gran porte	- Ley habilita otorgar beneficios por encima del régimen general a inversiones que superen un monto determinado - Decreto prevé negociación con cada gran inversor (más de 870: de dólares) que pretenda beneficios especiales - Propuesta de Contrato de Inversión para cada caso: marco legal aplicable; contrapartidas y beneficios especiales	Comisión Interministerial coordinada por la Secretaría de la Presidencia negocia y propone contrato al PE
ATB's <i>Acuerdos para la eliminación de la doble imposición</i>	- 16 acuerdos para evitar doble imposición de impuestos a la renta y al patrimonio (13 vigentes) - 12 acuerdos de intercambio de información en materia tributaria (6 vigentes)	
Garantías a la inversión extranjera	- MIGA - OPIC	
B. Apoyos públicos a las inversiones		
B.1 Incentivos fiscales generales		
<i>Ley 16.906 de 1998 – Decreto 02/012</i> Estímulos generales automáticos y generales a inversiones específicas	<u>Para todas las inversiones</u> - Exoneración de IP de los bienes de activo fijo - Exoneración de IVA e IMESI en importación de bienes de activo fijo - Devolución de IVA en adquisición en plaza de bienes de activo fijo <u>Para inversiones específicas declaradas promovidas</u> - Exoneración parcial de IRAE como deducción del impuesto a pagar por monto y plazo que dependen del monto invertido y del puntaje obtenido de la ponderación de ciertos indicadores: empleo generado (30%), descentralización (15%), aumento de exportaciones (15%), tecnologías limpias o incremento de I+D+i (20%), e indicadores sectoriales (20%) - Exoneración de IP a bienes muebles de activo fijo por toda su vida útil y a obras civiles por 8 años en Montevideo y 10 años en el interior - Exoneración de tributos a las importaciones de bienes muebles para la obra civil, si no son competitivos con la industria nacional - Devolución de IVA en adquisición en plaza de materiales y servicios para la obra civil	- Poder Ejecutivo otorga beneficios - COMAP órgano interministerial asesor (aplicación) - UNASEP ventanilla única de inversiones y apoyo al inversor

Instrumentos	Contenido	Institucionalidad
	- Beneficios adicionales para micro y pequeñas empresas, y para usuarios de parques industriales	
<i>Texto Ordenado 1996, Título 4, art. 53</i> Exoneración por inversiones del IRAE	- Exoneración de IRAE hasta un 40% (20%) de la inversión en el ejercicio, a las rentas destinadas a: máquinas e instalaciones; maquinaria agrícola; mejoras fijas en sector agropecuario; equipamiento de hoteles; bienes de capital para servicios al turista; equipo de informática y telecomunicaciones (construcción y ampliación de hoteles y paradores; construcción y ampliación de edificios para actividad agropecuaria o industrial)	
B.2 Incentivos fiscales sectoriales¹		
<i>Decreto 316/992</i> Régimen Automotriz	- Subsidio equivalente al 10% del valor FOB de las exportaciones de vehículos o autopartes - Sin plazo ni exigencia de otras contrapartidas	MIEM-DNI
<i>Decreto 150/007 art. 163 bis</i> Software	- Exoneración de IRAE a las rentas obtenidas por la actividad de producción y exportación de soportes lógicos y servicios vinculados (sin plazo de caducidad)	
<i>Ley 16.906 – Decreto 175/003</i> Proyectos turísticos, hoteles y similares	<u>Para proyectos turísticos</u> - Exoneración (crédito) de IVA a las importaciones (adquisiciones en plaza) de bienes y servicios para construcción, mejora o ampliación - Exoneración (crédito) de IVA a las importaciones (adquisiciones en plaza) de bienes de activo fijo para equipamiento - Amortización acelerada: 15 años para construcción, mejora o ampliación, y 5 años para equipamiento - Exoneración de IP: 11 años para construcción, mejora o ampliación; 5 años para equipamiento - Exoneración del 50% de los tributos a las importaciones de bienes y materiales para construcción, mejora y ampliación, y de activo fijo para equipamiento <u>Para hoteles</u> - Los beneficios anteriores, excepto el de amortización acelerada, con limitaciones: sólo sobre bienes de activo fijo para equipamiento; monto imponible máximo; y la posibilidad de ampararse una sola vez en el régimen	Ley 16.906 + control de MINTUR y MEF

Instrumentos	Contenido	Institucionalidad
<i>Ley 16.906 – Decreto 404/010</i> Hoteles condominio	- Otorga beneficios similares a los de los proyectos turísticos contemplando que existen dos inversores en un mismo proyecto (el promotor y el explotador) - Exoneración parcial del IRAE generado por la actividad de la empresa explotadora según aplicación del régimen general a las inversiones de la explotadora y la promotora	Ley 16.906
<i>Ley 16.906 – Decreto 207/008</i> Centros de atención a distancia	- Exoneración del 100% (70%) del IRAE por 10 años cuando se superan los 150 (100) puestos de trabajo calificado directo	Ley 16.906
<i>Ley 16.906 – Decreto 346/009</i> Maquinaria y equipo agrícola	- Exoneración parcial de IRAE transitoria y decreciente: 90% en 2009-2014 y 50% en 2015-2019	Ley 16.906
<i>Ley 16.906 – Decreto 532/009</i> Industria naval	- Exoneración de IRAE transitoria y decreciente: 100% en 2009-2014, 75% en 2015 y 2016, y 50% en 2017 y 2018 - Exigencias de contrapartidas según sean emprendimientos nuevos o en curso: mínimo de nuevos puestos de trabajo calificado directo; mínimo de profesionales nacionales incorporados en ingeniería y diseño; programa de desarrollo de proveedores; programa de asociatividad	Ley 16.906 + MIEM para control de programas
<i>Ley 16.906 – Decreto 532/009</i> Industria electro-electrónica	- Exoneración de IRAE transitoria decreciente: 100% en 2009-2014, 75% en 2015 y 2016, y 50% en 2017 y 2018 - Exigencias de contrapartidas según sean emprendimientos nuevos o en curso: mínimo de nuevos puestos de trabajo calificado directo en relación de dependencia; programa de desarrollo de proveedores	Ley 16.906 + MIEM para control de programas
<i>Ley 16.906 – Decreto 354/009</i> Energías renovables	<u>Generación de energía eléctrica de fuentes renovables</u> - Exoneración parcial de IRAE transitoria y decreciente: 90% en 2009-2017, 60% en 2018-2020, 40% en 2021-2023 <u>Prospección y exploración</u> - Exoneración parcial de IRAE transitoria y decreciente: 75% en 2009-2013 y 40% en 2014-	Ley 16.906 + asesoramiento MIEM-DNE

Instrumentos	Contenido	Institucionalidad
	2018 <u>Otras actividades declaradas promovidas por el Decreto</u> - Exoneración parcial de IRAE transitoria y decreciente: 90% en 2009-2014, 60% en 2015-2017 y 40% en 2018-2020	
<i>Ley 16.906 – Decreto 11/013</i> Biotechnología	- Exoneración parcial de IRAE transitoria y decreciente: 90% en 2012-2017, 75% en 2018 y 2019, y 50% en 2020 y 2021 - Se debe cumplir al menos uno de los siguientes requisitos: implementar programa de desarrollo de proveedores, ser MIPYME o ser una nueva empresa	Ley 16.906
B.3 Incentivos financieros		
<i>Ley 15.785</i> Corporación Nacional para el Desarrollo	- Agente financiero de segundo piso - Sistema Nacional de Garantías para Empresas (SiGa) - Programa Corporación y CND Microfinanzas - Fondo de Garantía para Desarrollos Inmobiliarios	- Persona jurídica de derecho público no estatal - Se relaciona con Poder Ejecutivo a través de MEF
<i>Decreto 341/011</i> Fondo para el Desarrollo (FONDES)	- 5 sub-fondos: 1) Asistencia Técnica No Rembolsable; 2) Garantía de Crédito e Instrumentos de Mercado de Valores; 3) Financiamiento; 4) Capital Semilla y de Riesgo; 5) Bienes de Activo Fijo - Exigencia de contrapartidas, incluyendo, aplicación de mejores prácticas de gestión, adecuada productividad, sustentabilidad, responsabilidad social empresarial	- Comité de Supervisión MEF, MIEM, MTSS, OPP - Junta de Dirección representantes Presidencia, MIEM y OPP - Unidad Técnica – OPP - CND fiduciario
<i>Ley 17.991</i> Integración y Funcionamiento del FOCEM	- Contribuciones financieras no reembolsables del MERCOSUR para financiar proyectos de infraestructura física (mayoritariamente)	- Consejo Directivo MEF, MRREE, OPP - Unidad Técnica Nacional - OPP
B.4 Otros apoyos públicos focalizados		
<i>Ley 15.921</i> Zonas Francas	- Exoneración a los usuarios de las zonas de todo tributo nacional, creado o a crearse, en el desarrollo de actividades industriales, comerciales y de servicios (Estado garantiza beneficios durante el contrato bajo responsabilidad de daños y perjuicios)	- Poder Ejecutivo autoriza ZF's - MEF-Área Zonas Francas administración, supervisión y

Instrumentos	Contenido	Institucionalidad
	- Introducción (salida) de bienes y servicios a (de) ZF exenta de todo tributo - Exportación y reexportación de bienes y servicios exentas de todo tributo - Monopolios estatales no rigen en ZF - No hay plazos preestablecidos para autorizaciones de ZF ni para contratos de usuario - Usuarios deben emplear al menos 75% de personal uruguayo	- control (autoriza contratos de usuario) - DGI y DNA control según competencias
<i>Ley 17.547</i> Parques Industriales	- Exoneración a instaladores de IP a los bienes de activo fijo por 7 años - Instaladores pueden amortizar inversiones en plazos acotados según ubicación geográfica - Exoneración a instaladores de los tributos a las importaciones de maquinaria y equipo, y bienes de activo fijo a incorporarse a la obra civil, no competitivos con la industria nacional - Crédito a instaladores de IVA en adquisiciones en plaza de materiales y servicios para obras civiles, maquinaria y equipo para proyecto inicial y equipamiento informático - Incremento de 15% a los usuarios del puntaje obtenido en régimen del Decreto 02/012 y crédito fiscal por aportes patronales por nuevos puestos de trabajo por 5 años	- Poder Ejecutivo habilita PI's previo informe Comisión Asesora - DNI-MIEM autoriza radicación de empresas previo informe de la Comisión Asesora - Comisión Asesora representantes MIEM, MEF, OPP, MVOTMA, CIU, PIT-CNT, Congreso de Intendentes
<i>Ley 18.786</i> Contratos de Participación Público Privada	- Obras de infraestructura pública en ciertos sectores: viales, ferroviarias, portuarias, aeroportuarias; infraestructura energética; disposición y tratamiento de residuos; infraestructura social - Iniciativa pública y privada - Se debe justificar que modalidad PPP es la mejor para satisfacer necesidades públicas y con la que se obtiene el mayor "Valor por Dinero"	- MEF y OPP aprueban bases de contratación y pasos previos - MEF-Unidad de Proyectos PPP - CND (asesora, estructura e implementa, puede ser contratista) - Administración Contratante
B.5 Promoción de inversiones y asistencia a inversores		
<i>Ley 16.736</i>	- Agencia de promoción de exportaciones e inversiones	- Persona pública no

Instrumentos	Contenido	Institucionalidad
Uruguay XXI		Estatal Coordina y comunica con el Poder Ejecutivo a través de la CIACEX

Fuente: elaboración propia

¹ Los incentivos fiscales sectoriales pueden complementarse con los beneficios a inversiones específicas declaradas promovidas (sin poder acumular beneficios respecto de un mismo impuesto)

En 2012, el gasto tributario correspondiente a las exoneraciones generales y sectoriales amparadas en la Ley de Inversiones (247 millones de dólares), el régimen de Zonas Francas (313 millones) y la exoneración de IRAE por inversiones (40 millones), representó un 1,2% del PIB.

V. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES DEL URUGUAY

En esta sección se clasifican y analizan los principales instrumentos para la promoción de inversiones empleados en el Uruguay. Estos se agrupan en dos grandes categorías (Cuadro 1): i) los que contienen las regulaciones generales de las inversiones; y ii) los apoyos públicos a las mismas, incluyendo las acciones de promoción y facilitación desarrolladas por las agencias de promoción de inversiones u otros organismos relacionados. Para cada instrumento se resumen los aspectos sustantivos de la normativa, consolidando las distintas normas -leyes, decretos y resoluciones- que conforman un régimen particular. Esto se completa con un resumen de la información a la que se ha podido acceder en materia de la utilización y los efectos de los distintos regímenes, cuando corresponde. Por último, se ordenan los instrumentos según las dimensiones de focalización (aplicación del Cuadro 3 al caso del Uruguay).

V.1 Régimen general de inversiones

V.1.1 Ley de Inversiones – Ley 16.906 de 1998

La Ley de Inversiones consagra en el ordenamiento jurídico doméstico, con carácter general, los aspectos básicos característicos de la protección de inversiones. Los principales contenidos de la norma, en materia de garantías y protección, son los siguientes:

- **Objetivo**. Declara de interés nacional la promoción y protección de las inversiones de inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional.
- **No discriminación**. Se concede a las inversiones de inversores extranjeros el mismo régimen de admisión y tratamiento que a las inversiones de inversores nacionales.

- **Autorización o registro.** Las inversiones se admiten sin necesidad de autorización previa o registro.
- **Garantías.**
 - 1) El Estado otorga un tratamiento justo a las inversiones, comprometiéndose a no perjudicar su instalación, gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatorias.
 - 2) El Estado garantiza la libre transferencia al exterior, en moneda de libre convertibilidad, de capitales y utilidades, así como de otras sumas vinculadas con la inversión.

La Ley de Inversiones otorga estímulos generales a la inversión y consagra el marco legal para el otorgamiento de estímulos a inversiones específicas que hayan sido declaradas promovidas por el Poder Ejecutivo (aspectos que se tratan en la subsección V.2).

La Ley de Inversiones prevé que en caso de controversia relativa a su aplicación o interpretación entre el Estado y un inversor cuya inversión haya sido declarada promovida, cualquiera de las partes puede someter dicha controversia al tribunal competente o a un tribunal arbitral (según lo establecido en el Código General del Proceso). La elección de uno de los procedimientos tiene carácter definitivo. Este mecanismo aplica también a inversores extranjeros en caso de ausencia de acuerdo internacional con disposiciones en materia de solución de controversias inversor-Estado.

Sin perjuicio de que una ley puede ser modificada por otra ley, las garantías para los inversores no están condicionadas por referencias generales o concretas a otras normas. De hecho, la Ley 16.906 se ha mantenido vigente en sus aspectos sustantivos desde 1998, sin que haya algún proyecto de modificación en curso.

V.1.2 Acuerdos bilaterales de inversiones

Sin perjuicio de las garantías que ofrece la Ley de Inversiones, los ABI's otorgan mayores certezas, en la medida que sus disposiciones no pueden ser modificadas de manera unilateral. El Uruguay ha participado de la tendencia internacional a la suscripción de acuerdos de inversiones y lleva firmados y ratificados más de 30 ABI's (Cuadro 7)⁹⁷. Estos acuerdos fueron negociados en su mayoría durante la década del 90 (cerca de dos terceras partes) pero existen también negociaciones recientes y en curso. La gran mayoría de los ABI's del Uruguay corresponden al formato tradicional, que establece que las inversiones de la contraparte deben ser establecidas de acuerdo con las leyes y reglamentos de la parte receptora (estos acuerdos se denominan habitualmente Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones). Los acuerdos con Chile y EUA, y el que está pendiente de ser concluido con México, corresponden al formato en que los compromisos de Trato Nacional y Nación Más Favorecida aplican también a la entrada y establecimiento de las inversiones, y se introducen reservas respecto de estos compromisos a través de listas negativas. La red de acuerdos de Uruguay cubre a sus principales socios económicos, actuales y

⁹⁷El acuerdo con India, suscrito en 2008 y ratificado a través de la Ley 18.873, no ha entrado en vigencia.

potenciales, con la excepción de Argentina, Brasil y Japón (en este último caso existen negociaciones en curso).

Cuadro 7 – Acuerdos Bilaterales de Inversiones vigentes del Uruguay

Nombre del Acuerdo	País	Fecha de firma
Tratado sobre Fomento y Recíproca Protección de Inversiones de Capital – Ley 16.110	Alemania	04/05/1987
Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones – Ley 18.277	Armenia	06/05/2002
Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones – Ley 17.573	Australia	03/09/2001
Acuerdo en materia de Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones – Ley 16.856	Bélgica	04/11/1991
Acuerdo para el Fomento y la Protección de las Inversiones – Ley 17.102	Canadá	02/06/1999
Acuerdo de Inversiones– Ley 18.855	Chile	25/03/2010
Convenio de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones – Ley 16.881	China	02/12/1993
Acuerdo de Promoción y Protección de las Inversiones – Ley 18.825	Corea	01/10/2009
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones – Ley 17.627	El Salvador	23/05/2003
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones – Ley 16.444	España	07/04/1992
Tratado de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones – Ley 17.943	EUA	04/11/2005
Acuerdo relativo a la Promoción y Protección de Inversiones – Ley 17.759	Finlandia	21/03/2002
Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones – Ley 16.818	Francia	14/10/1993
Acuerdo de Fomento y Protección Recíproca de las Inversiones – Ley 16.184	Hungría	25/08/1989
Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones – Ley 18.873	India	11/02/2008
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones – Ley 17.839	Israel	30/03/1998
Acuerdo sobre Fomento y Recíproca Protección de Inversiones – Ley 16.857	Italia	21/02/1990
Acuerdo en materia de Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones – Ley 16.856	Luxemburgo	04/11/1991
Acuerdo para la Promoción y Protección de las Inversiones – Ley 17.440	Malasia	09/08/1995
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones – Ley 17.501	México	30/06/1999
Acuerdo de Fomento y Protección Recíproca de Inversiones – Ley 16.183	Países Bajos	22/09/1998
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones – Ley 17.446	Panamá	18/02/1998
Acuerdo de Promoción y Protección de las Inversiones – Ley 16.598	Polonia	02/08/1991

Nombre del Acuerdo	País	Fecha de firma
Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones – Ley 17.210	Portugal	27/07/1997
Convenio sobre el Fomento y la Protección de Inversiones de Capital – Ley 16.819	Reino Unido	21/10/1991
Acuerdo sobre la Promoción y Protección de las Inversiones – Ley 17.270	Rep. Checa	26/09/1996
Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones – Ley 16.396	Rumania	23/11/1990
Acuerdo sobre Promoción y Recíproca Protección de las Inversiones – Ley 17.211	Suecia	17/06/1997
Acuerdo de Fomento y Protección Recíproca de las Inversiones – Ley 16.176	Suiza	07/10/1988
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones – Ley 17.441	Venezuela	20/05/1997
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones – Ley 18.779	Vietnam	12/05/2009

Fuente: Diario Oficial

En el Anexo I se presentan tres alternativas básicas de los ABI's para definir cuáles son las controversias entre una Parte y un inversor de la otra Parte que están alcanzadas por sus mecanismos de solución de controversias. El Cuadro 8 clasifica los ABI's del Uruguay según dichos formatos. Asimismo, el alcance de estos mecanismos depende también de la inclusión o no de una cláusula paraguas. Aproximadamente una tercera parte de los ABI's del Uruguay incluyen una formulación de la cláusula paraguas y corresponden en su gran mayoría a acuerdos suscritos entre fines de los ochenta y fines de los noventa⁹⁸.

Cuadro 8 – Alcance de la solución de controversias inversor-Estado en los ABI's del Uruguay

Alcance	Acuerdos
Controversias entre una Parte Contratante y un inversor de la otra Parte	Armenia, Panamá, República Checa
Controversias entre una Parte Contratante y un inversor de la otra Parte en relación con una inversión cubierta	Alemania, Australia, Bélgica, El Salvador, España, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Rumania, Suecia, Suiza
Controversias entre una Parte Contratante y un inversor de la otra Parte en relación con disposiciones del Acuerdo	Canadá ¹ , Chile ¹ , China ² , Corea ¹ , EUA ¹ , Hungría ² , Malasia, México ¹ , Portugal, Venezuela, Vietnam ¹

Fuente: elaboración propia

¹ Corresponden a una variante del tercer tipo que exige, además de la violación de alguna disposición del acuerdo, que el inversor sufra una pérdida o daños causados

⁹⁸Son los acuerdos con: Alemania, Bélgica, Corea, EUA, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suiza, Venezuela.

por tal incumplimiento. El caso del ABI con EUA prevé esta exigencia adicional pero no se ajusta exactamente a esta categoría ya que incluye dentro de los incumplimientos, además de la violación a disposiciones del acuerdo, la violación de una autorización de inversión o de un acuerdo de inversión.

² Corresponden a una variante del tercer tipo que consiste en limitar la aplicación del mecanismo de solución de controversias a algunas obligaciones específicas del acuerdo. En el acuerdo con China es el monto de la compensación por expropiación y en el del acuerdo con Hungría son la nacionalización y la expropiación.

En el Anexo I se presentan también los dos esquemas básicos de los ABI's para que un inversor pueda someter una controversia con el Estado receptor a un arbitraje internacional inversor-Estado. En algunos ABI's del Uruguay, todos ellos negociados hasta la primera mitad de los noventa, se exige que la controversia no resuelta amigablemente sea sometida a los tribunales competentes de la Parte receptora, antes de poder recurrir al arbitraje internacional bajo ciertas condiciones (Cuadro 9). Los ABI's firmados a partir de 1995 prevén el derecho del inversor de someter la controversia, alternativamente, a los tribunales competentes del país receptor o al arbitraje internacional, siendo esta elección de carácter definitivo⁹⁹.

En cuanto al foro del arbitraje internacional, en los acuerdos concluidos hasta mediados de los noventa, lo habitual es que la controversia debe ser sometida al CIADI, y sólo cuando esto no está disponible, por no haber adherido ambos Estados a la Convención correspondiente, se puede someter la misma a un tribunal arbitral. Por su parte, la característica predominante en los acuerdos firmados a partir de mediados de la década del noventa, es la posibilidad de elección entre distintos foros¹⁰⁰. Asimismo, son varios los acuerdos que incluyen el consentimiento anticipado y explícito de los Estados para someter una eventual controversia al arbitraje internacional¹⁰¹.

Cuadro 9 – Esquemas de la solución de controversias inversor-Estado en los ABI's del Uruguay

Esquema	Acuerdos
Esquema 1 – Controversia debe ser sometida a tribunales del receptor y puede ser sometida a arbitraje internacional cuando transcurrido cierto plazo el tribunal no ha dictado sentencia o la sentencia viola derecho internacional o es injusta	Alemania, Bélgica, España, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Rumania, Suiza
Esquema 2 – Controversia puede ser sometida, alternativamente, a tribunales del receptor o al arbitraje internacional	Armenia, Australia, Canadá ¹ , Chile, China, Corea ¹ , EUA ¹ , Finlandia, Francia ¹ , Israel, Malasia, México, Panamá, Portugal, República Checa, Salvador, Suecia,

⁹⁹El acuerdo con Francia es el único clasificado bajo este esquema que se negoció antes de 1995.

¹⁰⁰ En la mayoría de los casos: el CIADI; el Mecanismo Complementario del CIADI; o un tribunal arbitral ad hoc establecido según las normas de la CNUDMI

¹⁰¹Armenia, Bélgica, Luxemburgo, Canadá, Corea, Chile, El Salvador, Estados Unidos, Finlandia, Israel, México, Panamá, República Checa, Suecia, Venezuela.

(elección definitiva)	Venezuela, Vietnam.
-----------------------	---------------------

Fuente: elaboración propia

¹ Estos acuerdos presentan las variante de que la opción del arbitraje sí es definitiva pero se puede recurrir al mismo luego de someter la controversia a los tribunales competentes del país receptor, siempre que se haya renunciado al derecho de iniciar o continuar cualquier otro procedimiento de solución de controversias en relación con la medida en cuestión.

El Uruguay ha sido parte en un único caso de arbitraje internacional en el marco de los ABI's, específicamente, en el acuerdo con Suiza. El caso está en proceso y refiere a medidas que afectan a la industria del tabaco.

V.1.3 Contratos de inversión

La Ley de Inversiones prevé el otorgamiento de beneficios especiales a las inversiones que signifiquen un aporte importante al proceso de descentralización geográfica de la actividad económica o que superen un determinado monto. En este marco, el Decreto 477/008 considera el caso de proyectos de inversión de gran significación económica en los que los inversores pretenden obtener beneficios superiores a los previstos en los decretos reglamentarios de la Ley de Inversiones. Se consideran proyectos de gran significación económica aquellos cuyo monto iguala o supera los 7.000 millones de Unidades Indexadas (unos 760 millones de dólares). En estos casos, los inversores deben presentarse ante la Secretaría de la Presidencia de la República, que se encarga de constituir una comisión con representantes de los Ministerios relacionados con las actividades del proyecto en cuestión. La comisión tiene a su cargo definir los aspectos que ameriten una negociación con los inversores, llevar adelante la negociación y proponer un proyecto de contrato de inversión al Poder Ejecutivo. Este proyecto de contrato debe identificar con precisión el marco legal aplicable a la inversión, el plazo para la presentación del proyecto, las obligaciones de las partes, eventuales contrapartidas especiales y el plazo para su cumplimiento, y el alcance de los beneficios especiales a ser otorgados. Lo anterior está sujeto a que el proyecto de inversión reciba la declaración promocional en los términos previstos en la normativa vigente.

En la sección III se consideraron las ventajas de contar con normativa de jerarquía legal en materia de contratos de inversión, que habilite al Poder Ejecutivo a negociar con los inversores dentro de límites preestablecidos para las concesiones, tanto en términos de estabilidad de las reglas como de incentivos extraordinarios. Este no es el caso de la normativa uruguaya, en la que la ley sólo prevé la posibilidad de otorgar beneficios especiales a inversiones que alcancen un monto determinado, sin establecer otras condiciones. Asimismo, la reglamentación se limita a prever la constitución de una comisión interministerial y a enumerar los tipos de contenidos del contrato de inversión, pero sin establecer ninguna regulación adicional para los beneficios que pueden otorgarse. En definitiva, no hay una normativa que establezca con precisión los límites y los procedimientos de la negociación entre los inversores y el Estado.

V.1.4 Acuerdos tributarios bilaterales

Hasta mediados de 2009, los ATB's del Uruguay referían en su gran mayoría al transporte internacional y estaban vigentes muy pocos acuerdos de amplio alcance para evitar la doble imposición (con Alemania y Hungría). No se observaba una tendencia a concluir ATB's como eventual complemento de los ABI's. A partir del segundo semestre de 2009, Uruguay suscribió más de una docena de ATB's para evitar la doble imposición y la evasión fiscal en los impuestos a la renta y el patrimonio. También suscribió varios acuerdos de intercambio de información en materia tributaria, la mayoría de los cuales no ha entrado aun en vigencia (la mitad tiene pendiente su ratificación). El Cuadro 10 informa los ATB's del Uruguay, identificando cuáles se limitan al intercambio de información tributaria y cuáles tienen además por objeto el de evitar la doble imposición y la evasión fiscal.

La intensidad en la conclusión de acuerdos tributarios ha obedecido fundamentalmente a la calificación del Uruguay, en abril de 2009, como una jurisdicción no cooperante en materia de transparencia e intercambio de información tributaria según el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información Tributaria de la OECD. Tal como cabe esperar, este conjunto de acuerdos sigue los estándares de la OECD y sus objetivos principales consisten en reducir la evasión, los costos de administración y el *treaty shopping*, más que promover las inversiones. Esto se traduce también en el escaso margen para la incorporación de disposiciones de *tax sparing* en las negociaciones de estos acuerdos. En efecto, la posibilidad de *tax sparing* ha sido introducida únicamente en los acuerdos con Bélgica, Ecuador y Vietnam.

Cuadro 10 – Acuerdos Tributarios Bilaterales del Uruguay

Tipo de Acuerdo	País	Fecha de firma
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Ley 18.844	Alemania	09/03/2010
Intercambio de información. Método para evitar doble imposición impuestos a la renta y patrimonio – Ley 19.032	Argentina	23/04/2012
Intercambio de información en materia tributaria – Sin ratificar	Australia ¹	10/12/2012
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Sin ratificar	Bélgica ¹	23/08/2013
Intercambio de información en materia tributaria – Sin ratificar	Brasil ¹	24/10/2012
Intercambio de información en materia tributaria – Sin ratificar	Canadá ¹	05/02/2013
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Ley 19.033	Corea	29/11/2011
Intercambio de información en materia tributaria – Ley 19.036	Dinamarca ¹	14/12/2011
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Ley 18.932	Ecuador	26/05/2011

Tipo de Acuerdo	País	Fecha de firma
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Ley 18.730	España	10/09/2009
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Ley 19.035	Finlandia	13/12/2011
Intercambio de información en materia tributaria – Ley 18.722	Francia	28/01/2010
Intercambio de información en materia tributaria – Ley 18.981	Groenlandia ¹	14/12/2011
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Ley 16.366	Hungría	25/10/1988
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Ley 18.972	India	21/06/2013
Intercambio de información en materia tributaria – Ley 18.977	Islandia ¹	14/12/2011
Intercambio de información en materia tributaria – Ley 19.034	Islas Feroe ¹	14/12/2011
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Ley 18.933	Liechtenstein	18/10/2010
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Ley 19.010	Malta	11/03/2011
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Ley 18.645	México	14/08/2009
Intercambio de información en materia tributaria – Ley 19.170	Noruega ¹	14/12/2011
Intercambio de información en materia tributaria – Sin ratificar	Países Bajos ¹	24/10/2012
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Ley 18.934	Portugal	30/11/2009
Intercambio de información en materia tributaria – Sin ratificar	Reino Unido ¹	14/10/2013
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Sin ratificar	Rumania ¹	14/09/2012
Intercambio de información en materia tributaria – Sin ratificar	Suecia ¹	14/12/2011
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Ley 18.867	Suiza	18/10/2010
Evitar doble imposición y evasión fiscal en impuestos a la renta y patrimonio – Sin ratificar	Vietnam ¹	09/12/2013

Fuente: elaboración propia

¹ No vigente

V.1.5 Garantías a las inversiones extranjeras

La actividad de inversión del Uruguay en relación con la OPIC corresponde a operaciones de financiamiento: i) un préstamo de cerca de 100 millones de dólares para un parque eólico de 50MW; y ii) una garantía de préstamo de 50 millones de

dólares para inversiones en vivienda de clase media en Uruguay y otros países de América Latina.

Como miembro del MIGA, son siete los proyectos en Uruguay que han recibido garantía, destacándose la de 300 millones de dólares emitida en 2007 en favor de una multinacional de pasta de celulosa (Botnia, luego UPM), contra riesgo de expropiación, guerra civil y rompimiento de contrato. Este es el único de los proyectos que permanece activo. Los restantes proyectos correspondieron al sector financiero y el de infraestructura¹⁰².

V.2 Apoyos públicos a las inversiones

V.2.1 Incentivos fiscales generales – Ley 16.906

La efectividad potencial de los instrumentos de renuncia fiscal depende de los niveles de carga tributaria de cada país. En el caso del Uruguay, la presión tributaria es relativamente elevada, tanto en impuestos directos como indirectos, por lo que las exoneraciones o reducciones de impuestos son incentivos potencialmente efectivos. La Ley 16.906 – Ley de Inversiones – prevé dos tipos de incentivos a las inversiones: los de orden general y los estímulos a inversiones específicas que el Poder Ejecutivo haya declarado promovidas.

Incentivos generales a todas las inversiones

La Ley de Inversiones en su Capítulo II, y sus normas reglamentarias, establecen:

- **Beneficiarios**. Contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) que realicen actividades industriales, incluidas las manufactureras y extractivas, y contribuyentes del IRAE y del Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA) que realicen actividades agropecuarias destinadas a obtener productos primarios, vegetales o animales.
- **Beneficios**. Los beneficios otorgados por la propia Ley, y los otorgados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades que la Ley le confiere, son generales y automáticos para todos los beneficiarios.
 - 1) La Ley otorga los siguientes beneficios: i) exoneración del Impuesto al Patrimonio (IP) de los bienes de activo fijo; ii) exoneración del IVA e Impuesto Específico Interno (IMESI) en la importación de bienes de activo fijo y devolución del IVA en las adquisiciones en plaza de los mismos.
 - 2) La Ley faculta al Poder Ejecutivo a otorgar de forma general los siguientes beneficios: i) exoneración del IP a mejoras fijas, bienes inmateriales (marcas, patentes, etc.) y otros bienes que incorporen innovación tecnológica y supongan transferencia de tecnología; ii) establecimiento de un régimen de depreciación acelerada a los efectos del IRAE y el IP¹⁰³.

Régimen general de incentivos a inversiones específicas

¹⁰²Cuatro de ellos con garantías por montos inferiores al millón de dólares, uno por un monto de 2,7 millones y el otro por 38 millones (Banco Santander).

¹⁰³El artículo 136 del Decreto 150/007 estableció la posibilidad de optar por un régimen de amortización acelerada para bienes de activo fijo incorporados entre 1998 y 2004.

El régimen de promoción de inversiones específicas está reglamentado actualmente por el Decreto 02/012, reglamentario del Capítulo III de la Ley de Inversiones.

Las principales características de este régimen son las siguientes:

- **Objetivos.** Otorgar beneficios tributarios a inversiones que: i) incorporen progreso técnico; ii) aumenten y diversifiquen las exportaciones; iii) generen empleo productivo; iv) faciliten la integración de cadenas productivas; v) fomenten las MIPYMEs; vi) mejoren el proceso de descentralización; vii) incrementen el valor agregado nacional; viii) utilicen tecnologías limpias.
- **Beneficiarios.** Contribuyentes de IRAE de cualquier sector de actividad cuyos proyectos de inversión sean declarados promovidos por el Poder Ejecutivo¹⁰⁴.
- **Beneficios.**¹⁰⁵ Los beneficios a las inversiones promovidas consisten en:
 - 1) Exoneración del IRAE, como deducción del impuesto a pagar, que no puede exceder el 100% del monto efectivamente invertido ni el 60% del impuesto a pagar para los ejercicios comprendidos en la declaratoria promocional (no es acumulable con otras exoneraciones de IRAE para la misma inversión). El monto de esta exoneración resulta del puntaje obtenido por el proyecto de inversión en una evaluación que pondera varios indicadores: i) Generación de Empleo (30%); ii) Descentralización (15%); iii) Aumento de Exportaciones (15%); iv) Utilización de Tecnologías Limpias (20%) o Incremento de I+D+i (20%); y v) Indicadores Sectoriales (20%)¹⁰⁶. El puntaje mínimo exigido para acceder al régimen promocional asegura que la exoneración de IRAE no puede ser menor al 20% del monto invertido. El plazo máximo en que la empresa puede utilizar este beneficio resulta de aplicar una fórmula preestablecida que considera el monto de la inversión, el porcentaje de exoneración obtenido y si se trata de una empresa nueva o existente. Este plazo no puede ser menor a tres años y se computa a partir del ejercicio en que se obtiene renta fiscal, inclusive. Si transcurren cuatro ejercicios desde la declaratoria promocional sin obtener renta fiscal, el plazo máximo se incrementa en cuatro años y se computa desde el ejercicio en que se emitió la declaratoria.
 - 2) Exoneración del IP sobre bienes muebles para activo fijo por toda su vida útil y sobre obras civiles por 8 años si el proyecto está ubicado en Montevideo, y por 10 años si está radicado en el interior del país (siempre que estos bienes y obras no gocen de exoneración del IP al amparo de otros beneficios).

¹⁰⁴El ámbito objetivo de las inversiones beneficiadas se amplió a partir de 2007 con la inclusión de las actividades comerciales y de servicios.

¹⁰⁵ La Ley 16.906 faculta al Poder Ejecutivo a otorgar a las inversiones declaradas promovidas, los beneficios fiscales establecidos en el Decreto-Ley 14.178 de 1974. Se trata de beneficios muy amplios que incluyen la exoneración total de prácticamente cualquier tributo, las rebajas de las tarifas públicas y la exoneración de proventos y tasas portuarias, entre otros. En la práctica, el Poder Ejecutivo ha empleado esta facultad para otorgar beneficios bastante más limitados que los habilitados por la Ley.

¹⁰⁶Las empresas deben optar por uno solo entre varios indicadores sectoriales. Los indicadores disponibles incluyen un indicador de Desarrollo del Mercado de Capitales (premia el financiamiento a través de alguna de las Bolsas de valores locales) y los indicadores sectoriales según el Ministerio que evalúa el proyecto:

- MEF (comercio y servicios): i) Contratación de Colectivos Vulnerables; ii) Mejora calidad de servicios – Diferenciación de productos y procesos; iii) Formación continua y capacitación; iv) Estabilidad de las Relaciones Laborales.
- MIEM (industriales): i) Nivel tecnológico del producto elaborado; ii) Formación continua y capacitación.
- MGAP (agropecuarios): i) Inversión en adaptación al cambio climático; ii) Diferenciación de productos y procesos; iii) Capacitación de trabajadores rurales.
- MINTUR (turismo): i) Formación continua y capacitación; ii) Servicios e infraestructura.

- 3) Exoneración de tasas y tributos a la importación (incluido el IVA) de bienes muebles de activo fijo y materiales destinados a la obra civil, siempre que sean declarados no competitivos con la industria nacional y no gocen de exoneración al amparo de otros beneficios.
- 4) Devolución del IVA por la adquisición en plaza de materiales y servicios destinados a la obra civil.
- 5) Las micro y pequeñas empresas que presenten proyectos de inversión dentro del ejercicio por un total de hasta unos 450 mil dólares pueden optar por alguna de las siguientes opciones: i) aplicar el régimen general de indicadores y recibir un 10% adicional de beneficio de IRAE y un año más de plazo (se mantiene el tope del 100% del monto invertido); o ii) aplicar un régimen simplificado que utiliza únicamente el indicador de empleo¹⁰⁷.
- 6) Beneficios adicionales para usuarios de parques industriales: incremento en un 15% del puntaje resultante de los indicadores y crédito fiscal por los aportes patronales asociados a los puestos de trabajo incrementales por el proyecto promovido durante 5 años.
- 7) El inversor puede solicitar el pronunciamiento expreso de la autoridad de aplicación respecto de criterios técnicos aplicables a las exoneraciones tributarias. Si dicha autoridad no se expide dentro de los 90 días hábiles de recibida la solicitud, se entiende como válido el criterio del inversor.
- 8) El Estado, bajo responsabilidad de daños y perjuicios, asegura a los inversores amparados en los regímenes de la Ley de Inversiones, los beneficios previstos, por los plazos establecidos.
- **Penalizaciones.** Se penalizan los incumplimientos respecto de la ejecución de la inversión, la obtención de metas y el suministro de información para seguimiento. Según el caso, las penas consisten en la revocación de la resolución que otorgó los beneficios y en la reliquidación de los tributos exonerados o la restitución de los montos exonerados, con las multas y recargos correspondientes.
 - **Institucionalidad.**
 - 1) Comisión de Aplicación (COMAP) es un órgano asesor del Poder Ejecutivo, de composición interministerial, encargado de: i) determinar el Ministerio u organismo al que corresponde evaluar el proyecto; ii) recomendar al Poder Ejecutivo en relación con la declaratoria promocional y los beneficios respectivos; y iii) controlar la ejecución de los proyectos promovidos y el cumplimiento de los compromisos. Una vez recibido el proyecto de inversión, la COMAP dispone de 60 días hábiles para efectuar su recomendación, y en caso de no expedirse dentro de ese plazo, se entiende que la COMAP recomienda al Poder Ejecutivo el otorgamiento de los beneficios.
 - 2) La UnASeP del MEF opera como la Ventanilla Única de Inversiones. Recibe los proyectos de inversión a ser remitidos a la COMAP, asesora al inversor en relación con los regímenes promocionales disponibles y lo apoya en el proceso de presentación del proyecto.

¹⁰⁷El puntaje máximo se alcanza generando 30 empleos.

3) El Poder Ejecutivo, por Resolución, declara promovidos los proyectos y otorga los beneficios correspondientes.

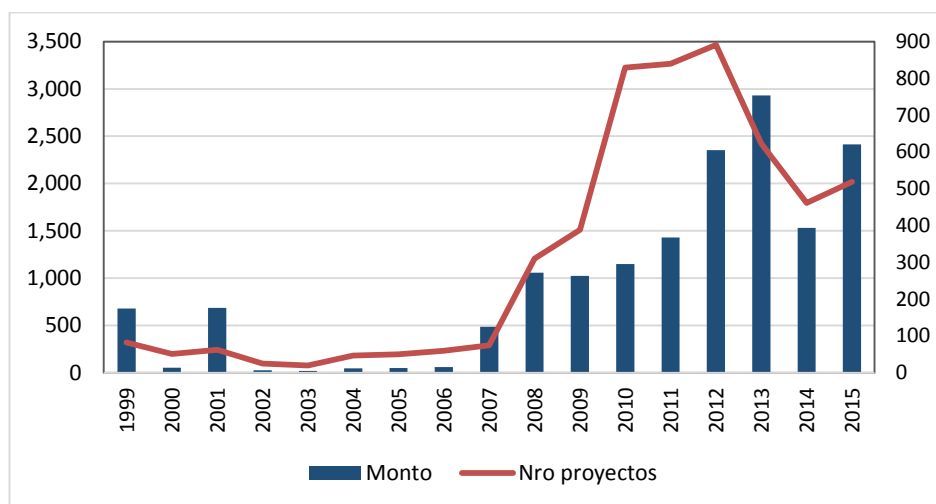
El actual régimen general de incentivos a proyectos de inversión específicos es el resultado de los ajustes introducidos en 2012 (Decreto 02/012) al nuevo régimen establecido a fines de 2007 (Decreto 455/007). El año 2013 fue de transición y durante el mismo se aprobaron los últimos proyectos por el Decreto 455/007 y se comenzaron a aprobar proyectos por el Decreto 02/012. En consecuencia, la información sobre utilización del régimen disponible para su evaluación corresponde principalmente al régimen del Decreto 455/07. De todos modos, este último es el que introdujo las modificaciones sustantivas en los beneficios y las condiciones para su otorgamiento, mientras que el Decreto 02/012 profundizó en la misma línea conceptual.

El Cuadro 11 presenta la evolución del número de proyectos promovidos y del monto de inversión respectivo, durante los últimos 16 años. Es notoria la utilización mucho más intensiva a partir de 2008. La cantidad de proyectos recomendados creció hasta 2012, descendió en 2013 y 2014, y se recuperó levemente en 2015. El monto de la inversión aumentó hasta 2013, tuvo una muy fuerte caída en 2014 y retornó en 2015 a un nivel similar al de 2012. En la evolución reciente incide la promoción de inversiones en generación de energía de fuentes renovables: unos 300 millones de dólares en 2012; 1.350 en 2013; y 520 en 2014 (Cuadro 18).

El Cuadro 12 informa la distribución sectorial de la inversión promovida para el conjunto del período 2008-2014. Las actividades de generación de energía, en particular, los parques eólicos, se destacan ampliamente con 2.700 millones de dólares, de los cuales más de tres cuartas partes corresponden al trienio 2012-2014. En los demás sectores industriales lidera el de alimentos y bebidas, seguido por el de productos plásticos y los frigoríficos. En los sectores de servicios destacan turismo y transporte y logística.

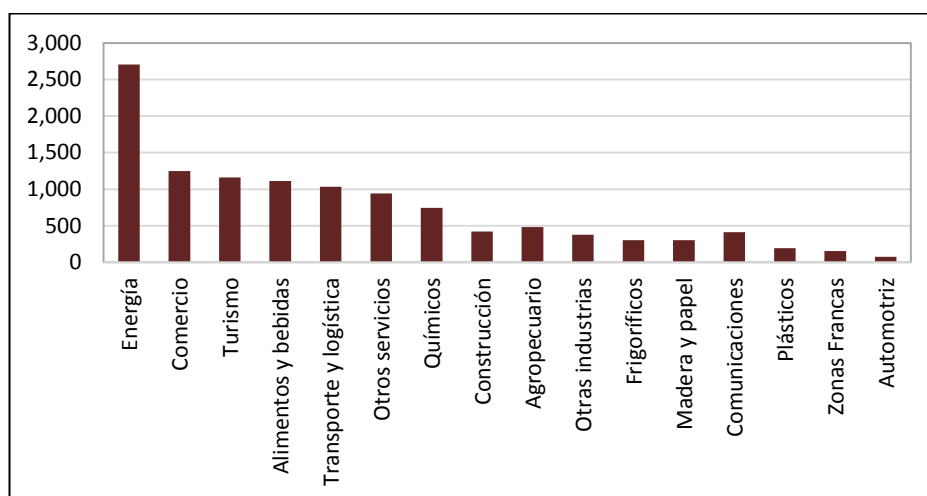
El Cuadro 13 informa el monto de inversión promovido y el número de proyectos respectivos, según el inversor sea un nuevo emprendimiento o una empresa en marcha. Se observa un fuerte incremento de la inversión de nuevas empresas, que en 2013 superó ampliamente a la inversión de empresas en marcha. Este también es un resultado afectado por los proyectos de generación de energía en virtud de que suelen corresponder a nuevos emprendimientos. Esta caracterización de las empresas es relevante en un análisis que procure evaluar la redundancia en el otorgamiento de los incentivos.

Cuadro 11 – Proyectos de inversión promovidos (1999-2015)
En millones de dólares (izquierda) y número de proyectos (derecha)



Fuente: COMAP

Cuadro 12 – Proyectos de inversión promovidos por sectores (2008-2014)
En millones de dólares

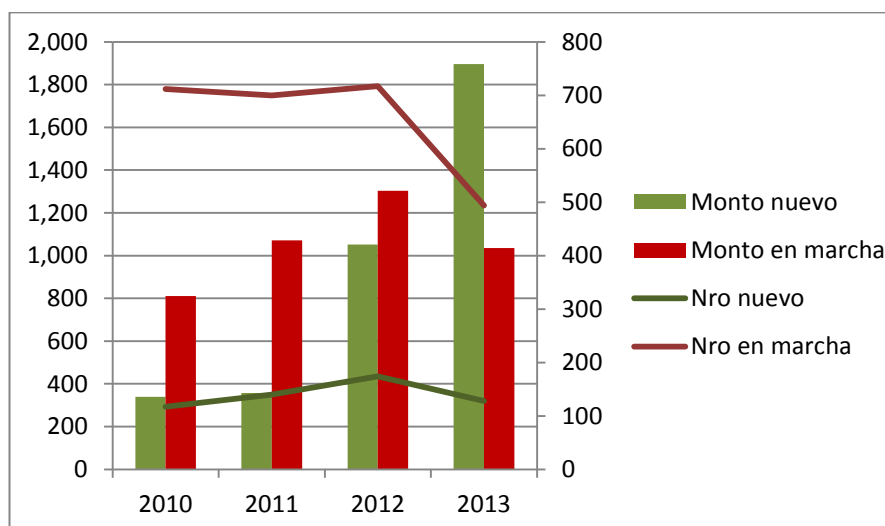


Fuente: elaboración propia con datos de COMAP (clasificación propia)

El Cuadro 14 muestra la evolución del monto de inversión promovida junto con la de los compromisos en materia de incremento de las exportaciones y creación de puestos de trabajo. No existe necesariamente una relación positiva entre el monto total promovido y las exportaciones y el empleo comprometidos, ya que los cambios en la composición sectorial de la inversión tienen como correlato cambios en la intensidad en la utilización del factor trabajo y en la inserción exportadora¹⁰⁸. En el período 2009-2015 se comprometió la creación de unos 36.400 puestos de trabajo y un incremento de las exportaciones de unos 1.700 millones de dólares.

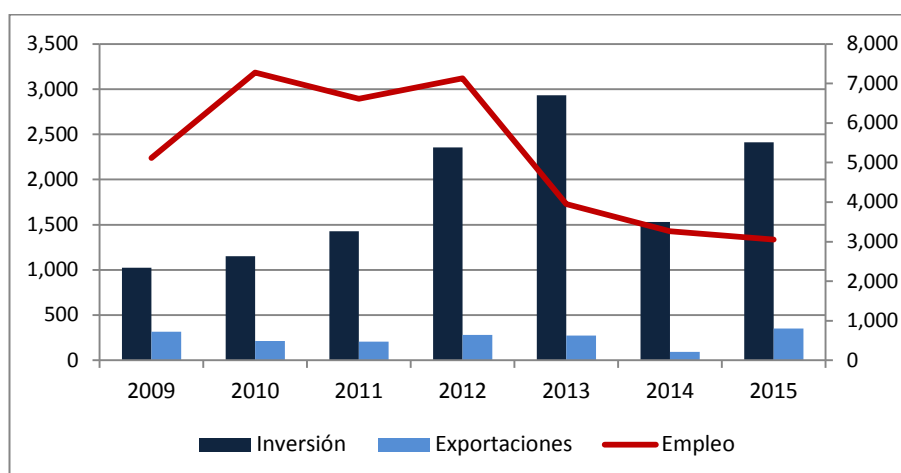
Cuadro 13 – Inversión promovida de empresas nuevas y empresas en marcha
En millones de dólares y número de proyectos

¹⁰⁸Por ejemplo, los parques eólicos no destacan por su aporte a la generación de empleo y las exportaciones.



Fuente: COMAP

Cuadro 14 – Inversión promovida, exportaciones y empleo
Millones de dólares y puestos de trabajo



Fuente: COMAP

Otros resultados relevantes en cuanto a la utilización del régimen durante el quinquenio 2011-2015 indican que las Pymes participaron con algo más de dos tercios de los proyectos promovidos, en el entorno del 40% del monto invertido¹⁰⁹ y aproximadamente el 50% del empleo generado. A su vez, poco más del 45% de los proyectos, que representó cerca de dos tercios de la inversión promovida, se localizó en el interior del país¹¹⁰. Esto último no implica necesariamente que el régimen esté siendo efectivo en su objetivo de descentralización¹¹¹.

El estudio realizado por la UnASeP del régimen del Decreto 455/07, para una muestra de proyectos en el período enero 2008 - marzo 2013, muestra elevados niveles de cumplimiento en la ejecución de la inversión, la utilización de los beneficios y la

¹⁰⁹No se consideraron los proyectos de parques eólicos a los efectos de este cómputo.

¹¹⁰UnASeP (2013a).

¹¹¹Rius e Isabella (2012) argumentan que el régimen de promoción de inversiones no ha sido efectivo en la promoción de la descentralización en la medida que no se verifica una correlación entre el nivel de rezago de una región y los proyectos localizados en la misma, entre otros argumentos.

implementación de los indicadores¹¹². Según este análisis se ejecutó efectivamente un 84% de la inversión comprometida y se utilizó el 75% del beneficio del IRAE. Para todos los indicadores el nivel de cumplimiento fue muy alto: 97% de las exportaciones comprometidas; 90% del empleo; 98% de la inversión en tecnologías de producción más limpias; 95% del incremento de I+D+i. Este último indicador ha representado en todos los años porcentajes reducidos de la inversión total recomendada (en 2013 representó el 1,8%), a pesar de una definición amplia del concepto. A su vez, el beneficio del IRAE utilizado equivalió al 38% del monto de inversión promovido.

Según estimaciones de gasto tributario realizadas por la DGI, el monto efectivamente exonerado de IRAE como resultado de los proyectos de inversión declarados promovidos en el marco de la Ley de Inversiones fue de 194 millones de dólares en 2010, 221 millones en 2011, 244 millones en 2012 y 216 millones en 2013. En este último año, el monto exonerado representó cerca del 14% de la recaudación total del IRAE y 0,4% del PIB¹¹³. En cuanto a la exoneración del IP, aunque la información disponible no permite identificar el origen del beneficio, la DGI ha estimado el monto exonerado resultante de las inversiones promovidas en unos 14 millones de dólares en 2013 (2,4% de la recaudación del impuesto).

La eficacia y la eficiencia del régimen del Decreto 455/007 han sido evaluadas recientemente a partir de la comparación del desempeño de las empresas promovidas y no promovidas en términos de inversión, empleo y productividad¹¹⁴. Según este análisis, el régimen tuvo un impacto positivo y significativo sobre la tasa de inversión y el empleo, mientras que efectos positivos sobre la productividad laboral se encontraron únicamente en la industria. El efecto estimado sobre la tasa de inversión es del entorno del 19% promedio anual en el quinquenio 2008-2012, mientras que la estimación respectiva del impacto sobre el empleo se ubica dentro de un amplio intervalo de entre 13% y 37%. Por su parte, el efecto promedio sobre la productividad en la industria se estima entre 6% y 20% en los cinco años posteriores a la implementación del Decreto 455/007.

Los principales ajustes introducidos por el Decreto 02/012 son los siguientes: i) se valora la calidad del empleo, y no solo la cantidad, aproximando la calificación a través del nivel de remuneración, y se introducen incentivos adicionales para la contratación de colectivos con mayores problemas de empleo (mujeres; menores de 24 años y mayores de 50; y trabajadores rurales); ii) se incrementa el ponderador correspondiente a la utilización de tecnologías limpias o incremento de I+D+i; iii) se mejora el indicador de descentralización; iv) se introduce el tratamiento especial para las micro y pequeñas empresas y los beneficios adicionales para usuarios de parques industriales; y v) se incorporan los indicadores sectoriales específicos. Esto denota un avance en la focalización por objetivos de desarrollo. Las autoridades han señalado que el nuevo régimen genera mayores niveles de compromiso para un mismo nivel de exoneración fiscal: cinco veces más exportaciones y empleo, y dos veces y media más de incremento en I+D+i¹¹⁵. A partir de estos cálculos, se puede estimar que, en promedio, cada empleo creado está asociado a unos 50.000 dólares de exoneración

¹¹² UnASeP (2013b). El estudio tiene la limitación de que sólo contempla proyectos evaluados por el MEF (predominantemente, comercio y servicios).

¹¹³ DGI (2013, 2015).

¹¹⁴ Centro de Estudios Fiscales (CEF), Llambí, *et al* (2014).

¹¹⁵ MEF (2013).

fiscal. También se ha observado una muy superior dispersión en el porcentaje de exoneración del IRAE, lo que ha sido interpretado en el sentido de que el régimen ajustado alcanza una mejor correspondencia entre los beneficios otorgados y la contribución de los proyectos a los objetivos de desarrollo. Hasta el momento, los indicadores sectoriales que han tenido utilización significativa son los de nivel tecnológico del producto y de inversión en adaptación al cambio climático, que se emplearon en el 18% y el 8% de los proyectos promovidos entre enero de 2013 y octubre de 2014, respectivamente¹¹⁶.

En cuanto a la transparencia del régimen, son públicas y fácilmente accesibles todas las resoluciones del Poder Ejecutivo en que se declaran promovidos los proyectos de inversión y se detallan los beneficios otorgados. Asimismo, las modificaciones al régimen de promoción de inversiones, que luego dieron lugar al Decreto 02/012, fueron sometidas a consulta pública durante mayo de 2011. La publicación de los beneficiarios y los beneficios, así como la utilización del mecanismo de consulta pública, son acciones para las que el Poder Ejecutivo está habilitado pero no obligado.

V.2.2 Otros incentivos fiscales generales

La denominada “exoneración por inversiones” del IRAE contempla dos niveles de beneficio en función de la inversión de que se trate¹¹⁷:

- (i) Exoneración del IRAE, hasta un máximo del 40% de la inversión realizada en el ejercicio, a las rentas que se destinan a la adquisición de: máquinas e instalaciones destinadas a actividades industriales, comerciales y de servicios (excepto financieras y arrendamiento de inmuebles); maquinaria agrícola; mejoras fijas en el sector agropecuario; bienes muebles para equipamiento de hoteles; bienes de capital para la prestación de servicios al turista; equipo informático y de comunicaciones; entre otros.
- (ii) Exoneración del IRAE, hasta un máximo del 20% de la inversión realizada en el ejercicio, a las rentas que se destinan a: construcción y ampliación de hoteles y paradores; y construcción y ampliación de edificios destinados a la actividad industrial o agropecuaria.

Las rentas exoneradas no pueden superar el 40% de las rentas netas del ejercicio, una vez deducidas las exoneradas por otras disposiciones. El monto de inversión pasible de exoneración que supere este porcentaje se puede deducir, con las mismas limitaciones, en los dos ejercicios siguientes. A partir de setiembre de 2014, el régimen quedó restringido a empresas de dimensión reducida, al establecerse que la exoneración sólo puede alcanzar a contribuyentes cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior al que se ejecuta la inversión, no superen un monto de aproximadamente 1,1 millones de dólares¹¹⁸.

La utilización de este beneficio implicó un monto efectivamente exonerado de IRAE de 57 millones de dólares en 2011 y 40 millones en 2012 y 2013¹¹⁹. En este último año, la exoneración representó un 2,6% de la recaudación total del IRAE (una sexta parte del

¹¹⁶UnASeP (2015).

¹¹⁷Texto Ordenado 1996, Título 4, artículo 53, reglamentado por Decreto 150/007 (artículos 114 a 121).

¹¹⁸Ley N° 19.289.

¹¹⁹DGI (2015). La limitación no alcanza a las empresas de transporte profesional de carga.

monto exonerado por proyectos de inversión promovidos). La menor utilización de este beneficio puede estar asociada a una mayor utilización del régimen de promoción de inversiones, en tanto no es posible aplicar ambos a una misma inversión.

V.2.3 Incentivos fiscales sectoriales

A mediados de la década del noventa, los incentivos sectoriales relevantes estaban limitados al subsidio automotriz, el plan forestal y los complejos turísticos. Una década más tarde, se había sumado el incentivo al desarrollo de software. Más recientemente, se ha verificado una utilización más intensiva de los incentivos sectoriales en el marco de la Ley de Inversiones, que en su Capítulo III prevé también la posibilidad de que la declaratoria promocional recaiga en una actividad sectorial específica. Como resultado de lo anterior, entre 2008 y 2014 se han incorporado diversos sectores o subsectores específicos: centros de atención a distancia; industria electro-electrónica; industria naval; generación de energías renovables; biotecnología; hoteles condominios; centros de servicios compartidos; entre otros. En estos casos, las empresas que desarrollan su actividad en un sector declarado promovido por el Poder Ejecutivo, también pueden obtener la declaratoria promocional de su proyecto de inversión bajo el régimen general, a efectos de que se le otorguen beneficios complementarios a los ya otorgados a su sector (sin la posibilidad de acumular beneficios respecto de un mismo impuesto para una misma inversión). Así, la información presentada previamente en relación con los proyectos de inversión declarados promovidos, incluye inversiones que, al mismo tiempo, están percibiendo beneficios de regímenes sectoriales. Estos regímenes sectoriales en el marco de la Ley de Inversiones tienen a la COMAP como centro de la institucionalidad y cuentan con disposiciones similares a las del régimen general en materia de procedimientos, penalizaciones, etc.

Automotriz

El régimen de beneficios específicos para la industria automotriz está previsto en el Decreto 316/992 y ha permanecido prácticamente incambiado en sus aspectos sustantivos a lo largo de más de veinte años¹²⁰.

Los principales contenidos del subsidio automotriz son los siguientes:

- **Objetivos.** De la parte expositiva del Decreto surgen como objetivos del régimen: i) impulsar el crecimiento de las exportaciones del sector para permitir su reconversión; y ii) facilitar la adopción de acuerdos sectoriales en el ámbito del MERCOSUR con el objetivo de incrementar la integración de las industrias regionales.
- **Beneficiarios.** Exportadores de vehículos terminados o semi terminados y de autopartes, ensamblados o producidos en el país.
- **Beneficios.** Una preferencia arancelaria en la importación de vehículos nuevos por un monto equivalente al 10% del valor FOB de las exportaciones de vehículos o autopartes (subsidio a las exportaciones). Transcurrido cierto plazo, los exportadores pueden afectar el saldo no usado de la preferencia al pago de impuestos recaudados por la DGI y a la cancelación de obligaciones con el Banco de Previsión Social (los derechos también se pueden ceder a empresas

¹²⁰Decretos: 558/994; 583/994; 340/996; 60/999; 273/999; 332/002; 253/004; 228/006; 353/007; 12/008.

importadoras). Entre 1996 y 2006 se permitió la acumulación del subsidio a las exportaciones con la devolución de tributos a las exportaciones, lo que daba lugar a un beneficio total equivalente al 13% del valor FOB de las exportaciones. Los beneficiarios pueden obtener adicionalmente los beneficios de la declaratoria promocional al amparo de la Ley de Inversiones¹²¹.

- **Plazo de los beneficios.** Inicialmente, el beneficio fue transitorio y objeto de prórrogas, hasta que en 1999 se eliminó la disposición que establecía el plazo.
- **Exigencias/contrapartidas.** No hay requisitos de inversiones, generación de empleo, etc.¹²².
- **Institucionalidad.** El Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), a través de su Dirección Nacional de Industrias (DNI) actúa como autoridad de aplicación y adopta las decisiones relativas a la administración del régimen.

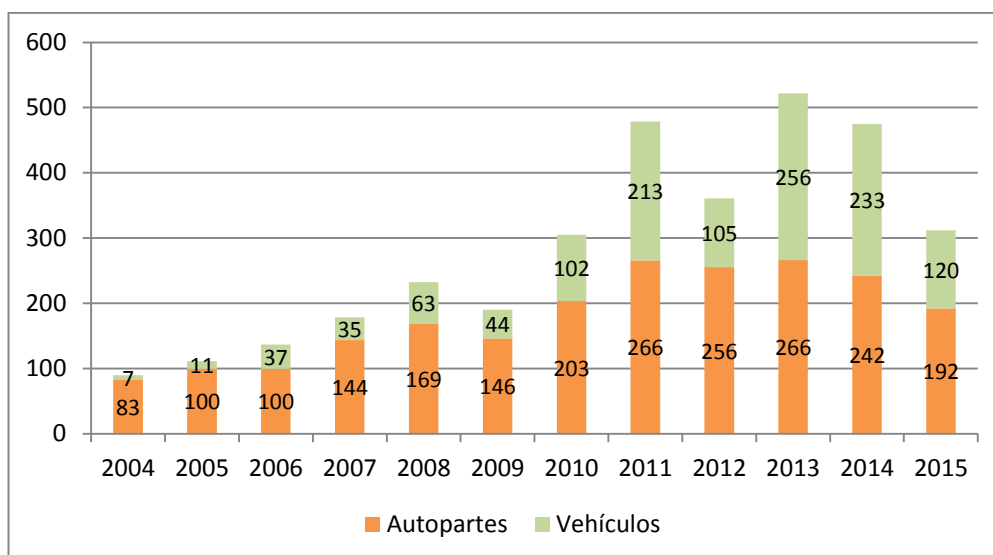
Este subsidio a las exportaciones está autorizado en la OMC hasta el final de 2015, incluidos los dos años previstos para el desmantelamiento. Las autoridades han anunciado que el subsidio a las exportaciones será sustituido por otro a la producción, de modo que deje de constituir una subvención prohibida por la normativa multilateral. Asimismo, se ha manifestado que el nuevo beneficio estará sujeto a contrapartidas, tales como, cumplimiento de procesos productivos, normalización de productos, I+D+i, entre otras. El incentivo a las exportaciones se complementa con el libre acceso, al menos teórico, a los mercados de Argentina y Brasil, a través de acuerdos preferenciales bilaterales, que contemplan requisitos de origen flexibles para Uruguay y admiten la aplicación del subsidio en el comercio preferencial, así como los beneficios de la Ley de Inversiones.

El sector automotriz uruguayo nació como una industria de sustitución de importaciones y se reconvirtió en los noventa orientando la producción hacia los mercados de Argentina y Brasil. En los últimos años se concretaron inversiones, tanto en el ensamblado de vehículos como en la producción de autopartes. En las últimas dos décadas, el sector ha experimentado muy fuertes fluctuaciones en sus niveles de producción y exportaciones, especialmente, en el subsector de ensamblado de vehículos. El subsidio a las exportaciones ha permanecido inalterado desde 1992, por lo que las fluctuaciones están asociadas a otros factores, tales como, la evolución económica en los mercados de destino, las estrategias de actores multinacionales del sector, las barreras no arancelarias a las importaciones en los mercados regionales y también otras condiciones e incentivos para las inversiones (como la reforma del régimen de promoción de inversiones introducida a fines de 2007). En el subsector de las ensambladoras hay importante presencia de capital nacional combinado con inversiones extranjeras y/o acuerdos con las marcas de los vehículos que se ensamblan. En el caso de las autopartes, el 95% del valor exportado corresponde a empresas multinacionales.

¹²¹El Decreto 126/012 establece un régimen de ensamblado de vehículos que contempla exoneraciones parciales de aranceles a la importación de kits. En tanto es un sector ampliamente orientado a la exportación, la relevancia de este régimen es limitada, ya que para las operaciones de exportación se puede utilizar el régimen de admisión temporaria, que permite la suspensión de la totalidad de los aranceles y demás tributos que gravan las importaciones de insumos.

¹²² Se excluyen del beneficio a las exportaciones de productos que incorporan insumos importados cuyo valor CIF excede el 80% del valor FOB de tales exportaciones (exigencia análoga a la del régimen de devolución de tributos a las exportaciones).

Cuadro 15 – Exportaciones de productos automotrices (2004 – 2015)
En millones de dólares



Fuente: elaboración propia con datos DNA

El Cuadro 15 informa las exportaciones del sector automotriz durante la última década, distinguiendo vehículos y autopartes. Las de autopartes han mostrado niveles crecientes y más estables (no obstante la reducción del último año), mientras que las de vehículos se han recuperado, con oscilaciones, luego de prácticamente desaparecer a comienzos del siglo. Los tapizados de cuero (cortados a medida y fundas para asientos), los tubos metálicos y los sistemas de cables explican aproximadamente el 80% de las exportaciones totales de autopartes. En la gran mayoría de los productos el destino casi exclusivo son los mercados de los países vecinos, con la excepción de los tapizados de cuero.

El subsidio automotriz es acumulable con el beneficio del régimen de promoción de inversiones. Entre 2008 y 2014 se declararon promovidos proyectos del sector automotriz por 76 millones de dólares (Cuadro 11), de los cuales unos 55 millones correspondieron a la producción de autopartes. La evidencia indica que el subsidio automotriz ha sido determinante en la expansión de la producción y la inversión. También es evidente que luego de más de dos décadas de vigencia del Decreto 316/992, no se ha consolidado una industria automotriz que sea sustentable en ausencia de apoyos excepcionales¹²³.

El subsidio automotriz es un caso extraordinario dentro del sistema de incentivos uruguayo por diversas razones: i) no está previsto en una ley sino que se regula íntegramente por decreto; ii) es un subsidio directo en lugar de un incentivo tributario, aunque se otorgue como una preferencia arancelaria; iii) no exige ninguna contrapartida adicional a la necesaria existencia de una exportación y el beneficio no tiene plazo; iv) está administrado por un ministerio sectorial en exclusividad; y v) junto con otros apoyos públicos genera un apoyo global muy superior al de los demás sectores. Para valorar adecuadamente la significación de un subsidio equivalente al 10% del valor exportado, se debe tener presente que el apoyo porcentual es muy

¹²³Recientemente, el intento de promover un conglomerado del sector automotriz (Programa PACC, financiado por el BID) no generó proyectos a pesar de que la contribución cubría entre el 60% y el 80% de los costos de los proyectos. La articulación del sector se da fundamentalmente con las terminales y mercados de reposición de Argentina y Brasil.

superior si se lo mide en términos del valor agregado nacional. Al igual que las demás exportaciones de manufacturas, las del sector automotriz, especialmente, los vehículos, tienen un alto componente de insumos importados¹²⁴.

Software

La promoción al sector del software ha transitado distintas etapas:

- En 1999, con el objetivo de aprovechar plenamente la potencialidad de desarrollo del sector de producción de software, el Decreto 84/999 declaró de interés nacional esta actividad y estableció que las empresas del sector debían presentar un proyecto de inversión ante la COMAP, que fuera viable técnica, comercial, financiera y económicamente, para acceder a los beneficios promocionales de la Ley 16.906.
- A fines del año 2000, fundado en la conveniencia de fijar el alcance objetivo de los beneficios y establecer un marco de certidumbre para el desarrollo del sector, el Decreto 387/000 modificó el anterior, estableciendo la exoneración del IRAE a las rentas derivadas de la producción de soportes lógicos, para los ejercicios finalizados a partir del 1 de enero de 2001 y hasta el 31 de diciembre de 2004. Este plazo fue objeto de sucesivas prórrogas, la última de ellas hasta el 31 de diciembre de 2009¹²⁵. Luego, el Decreto 591/009 estableció una exoneración del 50% de las rentas para los ejercicios finalizados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2010.
- En la actualidad, está vigente la exoneración del IRAE a las rentas obtenidas por la actividad de producción de soportes lógicos y de los servicios vinculados a los mismos, siempre que sean aprovechados íntegramente en el exterior (artículo 163 bis del Decreto 150/007)¹²⁶. Esta exoneración no prevé plazo de caducidad.

En definitiva, en el período 2001-2009, el sector del software gozó de una exoneración del IRAE a la totalidad de las rentas, y desde 2010, goza de una exoneración del IRAE a las rentas obtenidas en actividades de exportación. El Cuadro 16 informa las exportaciones de tecnologías de la información, incluyendo las que se realizan desde filiales o sucursales en el exterior de empresas uruguayas, en el período 1998-2011. El monto exonerado de IRAE a las rentas obtenidas por exportaciones fue de unos 70 millones de dólares anuales en el período 2010-2012.

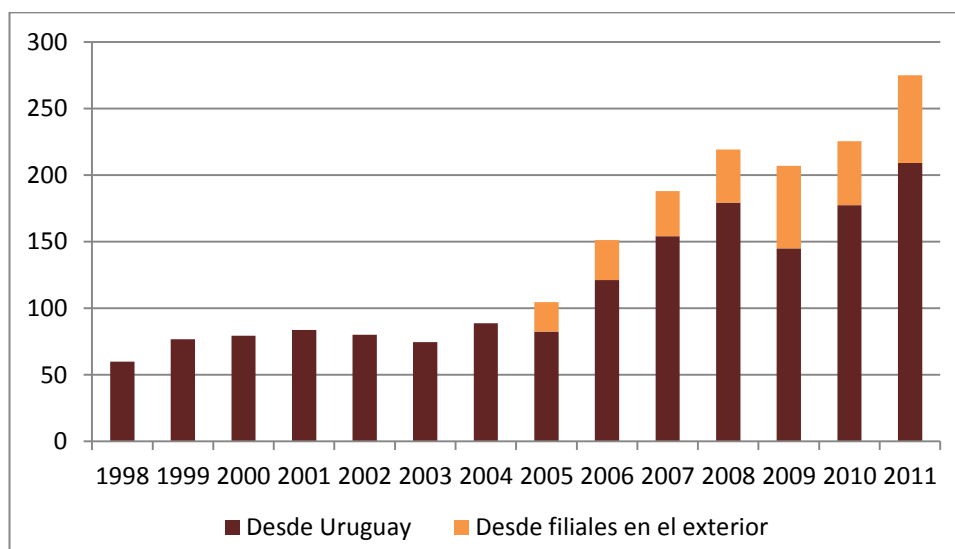
Cuadro 16 – Exportaciones de tecnologías de la información (1998-2011)

En millones de dólares

¹²⁴MEF (2013) muestra que, en el caso de los vehículos, la participación de los insumos importados en el valor del producto exportado se ha mantenido estable y muy cercana al 75%. En cuanto a las autopartes se ha registrado un fuerte descenso en la participación del componente importado: de un 72% en 2009 a un 56% en 2012. Esto último obedeció a la instalación y ampliación de actividades relativamente más intensivas en mano de obra (sistemas de cables; air bags; fundas de asientos) junto con la drástica reducción en las operaciones de empresas con exportaciones significativas y muy elevado componente importado.

¹²⁵Decreto 425/004 (6 meses de prórroga); Decreto 180/005 (6 meses); Decreto 522/005 (1 año); Decreto 632/006 (3 años). Esta exoneración fue recogida en el artículo 140 del Decreto 150/007, reglamentario de la Ley 18.083 (Reforma Tributaria).

¹²⁶La exoneración en relación con soportes lógicos incluye el desarrollo, implementación en el cliente, actualización y corrección de versiones, personalización (GAPs), prueba y certificación de calidad, mantenimiento del soporte lógico, capacitación y asesoramiento. Los servicios vinculados comprenden los servicios de hosting, *call center*, tercerización de procesos de negocios, comercialización y otros servicios, en tanto todos los casos tengan por objeto a los soportes lógicos, aun cuando dichos soportes lógicos no hayan sido desarrollados por el prestador de los servicios.



Fuente: MEF (2013)

El apoyo público parece haber contribuido a la consolidación de un sector intensivo en conocimiento, tanto a través de este régimen sectorial como del régimen de zonas francas. Mantener el dinamismo en este sector requiere de otras políticas públicas en relación a otros aspectos, tales como, desarrollo y atracción de recursos humanos con las calificaciones adecuadas, apoyo a la internacionalización de las empresas, acciones de promoción comercial y atracción de inversiones con objetivos específicos y consolidación de la colaboración público-privada.

No se observa por parte de las empresas del sector una utilización relevante del régimen de promoción de inversiones de la Ley 16.096 a efectos de acceder a otros beneficios (esto está disponible sólo para las empresas instaladas en territorio no franco). En el período 2008-2014 hay alrededor de una docena de proyectos declarados promovidos, con un monto promedio de unos 240 mil dólares.

Turismo

El objetivo de estimular las inversiones en el sector turismo ha estado presente desde los antecedentes del actual sistema de promoción de inversiones a mediados de la década del setenta. La Ley 14.178 – Ley de Promoción Industrial (1974) – incluye como uno de los objetivos el de *incrementar la incidencia económica del sector turismo mediante el mejoramiento y ampliación de la infraestructura turística nacional*. En este marco, entre 1986 y 2000, se implementó una primera etapa del régimen sectorial para la promoción de inversiones en hoteles¹²⁷ y complejos turísticos^{128,129} (estos últimos se incorporaron en 1991). El Cuadro 17 resume los beneficios a las inversiones bajo este régimen sectorial.

El régimen correspondiente a los hoteles no previó plazo, hasta que en 1995 se definió que los beneficios específicos a las inversiones en hoteles y complejos turísticos

¹²⁷ Decreto 788/986 de 1986 y modificativos (227/987; 512/987; 617/989; 733/991; 291/995).

¹²⁸ "Complejos turísticos" son los emprendimientos o proyectos de inversión en obras de infraestructura y urbanización, construcciones e instalaciones destinadas a servicios de alojamiento, complementadas por servicios culturales, comerciales, para congresos, deportivos recreativos, de esparcimiento y de salud, que conformen una unidad compleja para la captación de demanda de turismo interno e internacional.

¹²⁹ Período 1991-1995: Decreto 68/991 de 1991 y modificativos (271/992, 291/995). Período 1995-2000: Decreto 291/995 de 1995 y modificativos (220/998).

aplicaban a proyectos presentados hasta el 31 de marzo de 1996. Este plazo fue extendido a través de sucesivas prórrogas hasta el 31 de octubre de 2000¹³⁰. En 2001 se estableció nuevamente un régimen de promoción del sector turismo, en el nuevo marco de la Ley de Inversiones, que estuvo vigente entre abril de 2001 y febrero de 2003 (Decreto 124/001). Este régimen fue restablecido en abril de 2003, con modificaciones menores, y sigue vigente (Decreto 175/003).

Cuadro 17 – Beneficios a inversiones en el sector turismo (1986-2000)

Hoteles 1986-2000	Complejos turísticos 1991-1995	Complejos turísticos 1995-2000
Exoneración de todo tributo a la importación (incluido IVA) de materiales para construcción, ampliación o mejoras, y de bienes para equipamiento o reequipamiento, siempre que no sean competitivos con la industria nacional ¹³¹	<i>Ídem</i> hoteles (sin la exigencia de que los bienes no sean competitivos con la industria nacional)	Exoneración del IVA en la importación de bienes para construcción, ampliación o mejoras (derogado en 1998)
	Crédito por el IVA en la adquisición en plaza de bienes y servicios para la construcción, ampliación o mejoras, y equipamiento o reequipamiento	Crédito por el IVA en la adquisición en plaza de bienes y servicios para la construcción, ampliación o mejoras (derogado en 1998)
Exoneración del IP a las inversiones en construcción, ampliación o mejoras por 11 años (alcanza también a los predios)	<i>Ídem</i> hoteles	<i>Ídem</i> hoteles
Exoneración del IP a las inversiones en equipamiento por 5 o 7 años, según se realicen en Montevideo o en el resto del país, respectivamente	<i>Ídem</i> hoteles (con 8 años en el caso del resto del país)	<i>Ídem</i> hoteles (con 5 años para todo el país)
Posibilidad de amortizar las inversiones en construcción, ampliación o mejoras en 15 años y las inversiones en equipamiento en 3 (derogado en	<i>Ídem</i> hoteles (sin la derogación)	<i>Ídem</i> hoteles (con 5 años para inversiones en equipamiento)

¹³⁰Decretos 119/996, 498/996, 496/997, 383/998, 208/999, 97/000, 300/000.

¹³¹Para la construcción y equipamiento de hoteles de lujo o primera categoría, los beneficiarios podían optar por un régimen alternativo, que no tenía la restricción relativa a la industria nacional, siempre que el valor en conjunto de los materiales y componentes del equipamiento no superara el 40% del costo total de la construcción y el equipamiento.

1991)		
-------	--	--

Fuente: elaboración propia

El régimen de promoción sectorial de proyectos turísticos y hoteles tiene los siguientes contenidos principales (Decreto 175/003):

- **Objetivos.** Promover y facilitar las inversiones en el sector turismo. La declaración promocional de proyectos turísticos debe considerar su contribución a: i) desarrollo de la infraestructura de la zona en la que se ubica el proyecto; ii) satisfacción total o parcial de carencias específicas en la planta turística de esa zona; iii) generación y captación de demanda turística; iv) creación de servicios turísticos innovadores.
- **Beneficiarios.** Inversiones en proyectos turísticos¹³² y en hoteles y similares declaradas promovidas por el Poder Ejecutivo.
- **Beneficios proyectos turísticos.**
 - 1) Crédito por el IVA incluido en las adquisiciones en plaza de bienes y servicios destinados a construcción, mejora o ampliación (infraestructura y obra civil).
 - 2) Exoneración del IVA a las importaciones de bienes con el mismo destino que en el numeral anterior.
 - 3) A los efectos del IRAE, posibilidad de amortizar las inversiones en construcción, mejora o ampliación en 15 años y las inversiones en equipamiento en 5 años.
 - 4) Exoneración del IP a las inversiones en infraestructura y obra civil que se realicen en construcción, ampliación o mejoras por 11 años(incluye los predios) y a las inversiones en bienes de activo fijo destinados a equipamiento por 5 años.
 - 5) Crédito por el IVA en la adquisición en plaza de bienes de activo fijo destinados al equipamiento.
 - 6) Exoneración del IVA a las importaciones de bienes de activo fijo destinados al equipamiento.
 - 7) Exoneración del 50% de todos los tributos que gravan la importación de bienes y materiales para la construcción, mejora o ampliación y a los de activo fijo destinados al equipamiento.
- **Beneficios hoteles y similares.** Los proyectos de inversión en hoteles pueden acceder a los beneficios previstos en los numerales 4), 5), 6) y 7) del punto anterior, aunque exclusivamente para bienes de activo fijo en equipamiento. El monto imponible para usufructuar de estos beneficios no puede superar las 99.400 Unidades Indexadas por habitación o unidad (unos 11.000 dólares) y los operadores pueden ampararse una sola vez en este régimen.
- **Plazo del régimen.** Inicialmente, el Decreto 175/003 tenía vigencia prevista hasta el 31 de mayo de 2004, que fue prorrogada hasta el 31 de julio de 2005 (Decreto

¹³²El concepto de "proyecto turístico" es muy similar al de complejo turístico y consiste en actividades turísticas destinadas a la oferta de servicios de alojamiento, culturales, comerciales, para congresos, deportivos, recreativos, de esparcimiento o de salud, que conforman una unidad compleja realizada para la captación de demanda de turismo.

350/004). Luego, este último plazo fue eliminado, de modo que el régimen se encuentra vigente sin plazo de caducidad (Decreto 262/005).

- **Penalizaciones.** Se prevé la posibilidad de caducidad de los beneficios por razones que incluyen: incumplimiento del cronograma de obras del proyecto turístico; no presentación del proyecto turístico definitivo ante el Ministerio de Turismo (MINTUR); aplicación de bienes adquiridos bajo los beneficios del Decreto a destinos ajenos a los previstos; modificación del proyecto turístico sin autorización expresa del Poder Ejecutivo. En caso de caducidad se deben abonar todos los gravámenes exonerados con las multas y recargos correspondientes. En función de la gravedad del incumplimiento, el MINTUR puede aplicar las sanciones previstas en la Ley 14.335 – Ley de Turismo.
- **Institucionalidad.** Adicionalmente a la institucionalidad propia de la Ley de Inversiones, el MINTUR y el MEF coordinan el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los beneficiarios y los plazos, términos y condiciones establecidos en el Decreto.

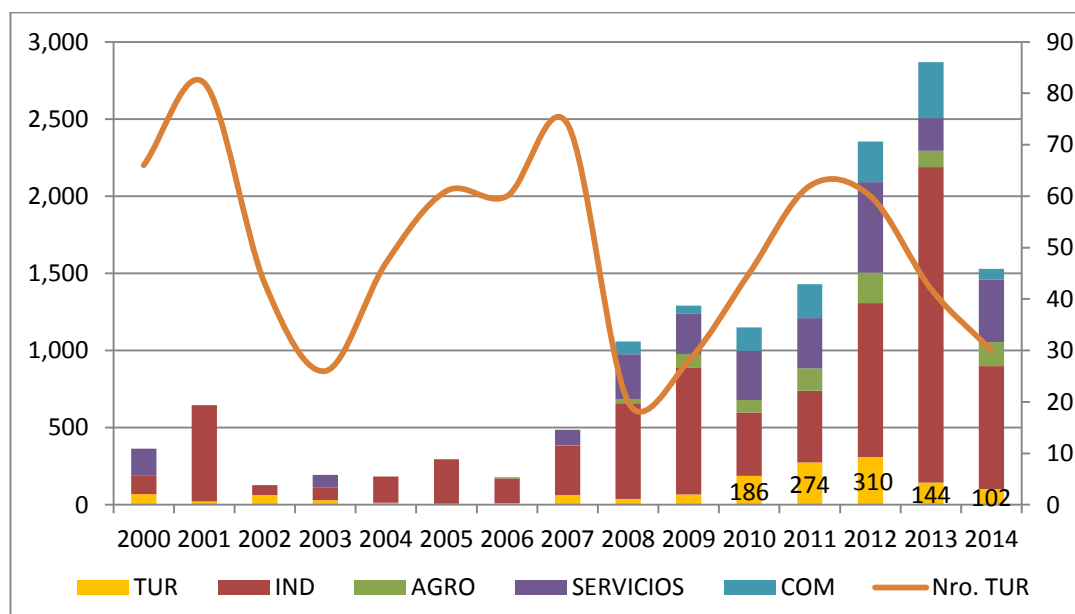
El régimen de promoción del sector turismo se puede utilizar en forma complementaria al régimen general de incentivos a inversiones específicas de la Ley de Inversiones, a partir de la reformulación de este último introducida por el Decreto 455/007 y ajustada por el Decreto 02/012. En particular, la reglamentación establecida por la COMAP prevé expresamente que los proyectos de inversión alcanzados por el ámbito de aplicación del régimen de promoción sectorial (Decreto 175/003) pueden acogerse a los beneficios del régimen sectorial o a los del Decreto 02/012, o a la combinación de ambas normativas, eligiendo para cada impuesto el decreto que se prefiere aplicar¹³³.

El Cuadro 18 presenta los montos anuales de inversión promovida por grandes sectores y el número de proyectos promovidos en el sector turismo, en el período 2000-2014. Hasta 2007 inclusive, los proyectos promovidos correspondieron casi exclusivamente a los sectores de la industria y el turismo¹³⁴. A partir de la reformulación del régimen general (Decreto 455/007), se observa una participación significativa de proyectos en los sectores de servicios, comercio, y en menor medida, agropecuario.

Cuadro 18 – Inversión promovida sector turismo y grandes sectores (2000-2014)
En millones de dólares y número de proyectos

¹³³En el caso de hoteles y similares, la posible combinación tiene la limitación de no poder acceder a ningún beneficio a la obra civil a través del Decreto 02/012, salvo a efectos del cálculo del beneficio del IRAE.

¹³⁴Las inversiones promovidas en el sector servicios en 2000, 2003 y 2007 corresponden a tres proyectos vinculados con concesiones de servicios: gas por cañería (2000); hipódromo y slots (2003); terminal de contenedores puerto de Montevideo (2007).



Fuente: COMAP

En 2010 se introdujo una mayor focalización en la promoción del sector turismo a través del régimen de promoción de hoteles condominio (Decreto 404/010)¹³⁵. El objetivo declarado es adaptar el régimen promocional a esta modalidad, que supone la existencia de dos inversores en un mismo proyecto: un promotor y un explotador. El promotor construye y vende las unidades de propiedad horizontal, y/o las entrega en uso o usufructo. El explotador desarrolla la actividad hotelera, a partir de que se le entregan todas las unidades, vendidas o no, en uso o usufructo por un período de al menos 10 años. El Decreto 404/010 declara promovida la actividad desarrollada por los hoteles condominio (Ley 16.906) y otorga al conjunto de promotor y explotador beneficios similares a los otorgados a los proyectos turísticos por el Decreto 175/003¹³⁶. En el período 2011-2013, la inversión promovida al amparo del régimen específico de hoteles condominio fue algo mayor a los 100 millones de dólares, aproximadamente un 15% del total promovido en proyectos del sector turismo.

Centros de Atención a Distancia

En 2008, el Decreto 207/008 declaró promovida, al amparo de la Ley 16.906, la actividad desarrollada por los centros de atención a distancia (CAD), siempre que los

¹³⁵Decreto 404/010 y modificativos (Decreto 59/012).

¹³⁶Beneficios empresa promotora: 1) Crédito por el IVA incluido en las adquisiciones en plaza de bienes y servicios, con destino a la construcción. 2) Exoneración del IVA a las importaciones de bienes con destino a la construcción. 3) Exoneración de tributos a las importaciones de bienes y materiales con destino a la construcción (dos alternativas: 100% de los tributos de los bienes declarados no competitivos de la industria nacional o 50% de los tributos de la totalidad de los bienes). 4) Exoneración del IP a los bienes que se incorporen con destino a la obra civil, por el período que permanezcan en el patrimonio de la empresa, con un plazo máximo de 11 años (incluye a los predios). Beneficios empresa explotadora: 1) Crédito por el IVA incluido en la adquisición del derecho de usufructo y en las adquisiciones en plaza de los bienes de activo fijo destinados al equipamiento. 2) Exoneración del IVA a las importaciones de bienes de activo fijo destinados al equipamiento. 3) Exoneración de los tributos a las importaciones de bienes de activo fijo destinados al equipamiento (dos alternativas: 100% de los tributos de los bienes declarados no competitivos de la industria nacional o 50% de los tributos de la totalidad de los bienes). 4) Exoneración del IP a los bienes muebles de activo fijo destinados al equipamiento por el término de su vida útil. 5) Exoneración del IP al uso o usufructo de las unidades cedidas por sus titulares al explotador, por el término de 11 años. 6) Exoneración del IRAE generado por la actividad promovida desarrollada por la explotadora, por el monto y plazo que resulten de aplicar el régimen general (Decreto 02/012) a las inversiones ejecutadas por la promotora y la explotadora. No se exonera el IRAE generado por la venta de las unidades que realice la empresa promotora.

servicios sean íntegramente aprovechados en el exterior por sujetos no residentes y se generen como mínimo 150 puestos de trabajo calificado directo¹³⁷. Este último requisito se flexibilizó a un mínimo de 100 puestos para solicitudes presentadas a partir del 1 de enero de 2011¹³⁸.

El régimen de promoción de los CAD tiene los siguientes contenidos principales:

- **Objetivos.** Promover la creación de empleo de calidad orientado a la exportación de servicios, a partir de explotar la potencialidad de desarrollo de la actividad de los CAD, en particular, en los casos que involucran trabajo profesional calificado.
- **Beneficios y contrapartidas.** Las empresas cuya actividad es declarada promovida acceden a una exoneración del IRAE a las rentas generadas en dicha actividad por un plazo de 10 ejercicios a partir de aquel en que se solicita la declaratoria. Esta exoneración es del 100% cuando se superan los 150 puestos de trabajo calificado directo y de 70% cuando se superan los 100 puestos. Adicionalmente, las empresas pueden presentar proyectos de inversión y acceder a los beneficios del régimen general (Decreto 02/012) en relación con otros impuestos distintos del IRAE.

No se exige expresamente que sean nuevos emprendimientos, por lo que operaciones en curso que cumplan con las exigencias podrían ampararse en el régimen. Esto último no es relevante en la medida que no existan tales operaciones al momento de introducir el incentivo. Han sido muy pocas las empresas que han utilizado este decreto, dado que la mayoría de las operaciones con estas características se localizan en zonas francas.

Maquinaria y Equipo Agrícola

En 2009, el Decreto 346/009 declaró promovida, al amparo de la Ley 16.906, la actividad de fabricación de maquinaria y equipo agrícola¹³⁹. Se considera que existe una actividad de fabricación cuando: i) la actividad fabril implica que alguna de las partes o componentes esenciales se obtienen a partir de una transformación sustancial; o ii) la actividad fabril consiste en un mero ensamble pero cumple con que los insumos importados tienen una clasificación arancelaria distinta a la del bien final y el precio de venta de este último es al menos un 30% superior al valor total de los insumos.

Este régimen de promoción sectorial tiene los siguientes contenidos principales:

- **Objetivos.** Promover el desarrollo de la producción industrial de maquinarias y equipos para el sector primario de la economía como parte de una estrategia de promoción del desarrollo y la adquisición de conocimientos y capacidades orientados a la producción de bienes y servicios de mediana y alta tecnología en industrias estratégicas.
- **Beneficios.** Las empresas cuya actividad es declarada promovida acceden a una exoneración del IRAE a las rentas originadas en las actividades promovidas: del 90% en los ejercicios iniciados entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2014, y del 50% en los ejercicios iniciados entre el 1 de enero de 2015 y el 31

¹³⁷En la reglamentación, la COMAP define que el puesto de trabajo calificado directo tiene una remuneración mínima del 150% respecto a la del cargo de técnico calificado del capítulo "Call Center" de los Consejos de Salarios.

¹³⁸Decreto 379/011.

¹³⁹Decretos 346/009 y modificativos (Decretos 06/010, 263/010).

de diciembre de 2019. Las rentas netas fiscales que sirven de base para la aplicación de la exoneración no pueden ser objeto de ningún otro beneficio en materia de IRAE. Las empresas pueden presentar proyectos y acceder a los beneficios del régimen general (Decreto 02/012) en relación con otros impuestos distintos del IRAE¹⁴⁰.

No se ha accedido a información en cuanto a las empresas cuya actividad ha sido declarada promovida en el marco de este decreto. De todos modos, se observa que son escasos y de monto reducido los proyectos de inversión en fabricación de maquinaria y equipo agrícola que han sido promovidos desde la entrada en vigencia del régimen sectorial. Por lo tanto, de existir empresas cuya actividad haya sido declarada promovida, se trata de emprendimientos que ya estaban en marcha, y por el momento, el régimen no ha tenido efecto sobre las inversiones.

El diseño del régimen explicita una contradicción entre los objetivos declarados y la implementación. Por un lado, se pone el énfasis en la adquisición de conocimientos y capacidades resultante de la producción de bienes de media y alta tecnología. Por otro lado, se admite el otorgamiento de los beneficios a actividades que consisten en un “mero ensamble”, lo que puede involucrar una actividad de bajo contenido tecnológico.

Industria Naval

El objetivo de estimular el desarrollo de la industria naval y actividades relacionadas ha estado presente en las políticas públicas desde al menos la primera mitad del siglo pasado. En este marco, la Ley 15.657 de 1984 – Ley de Astilleros – prevé la exoneración de todos los tributos a las importaciones (incluido el IVA) de todos los bienes necesarios para: i) construcción, instalación, ampliación, funcionamiento y conservación de astilleros, varaderos y diques; ii) construcción, reparación, transformación o modificación de buques y toda otra construcción de exclusivo uso náutico, por parte de astilleros, varaderos y diques registrados y habilitados; y iii) ensamblado de embarcaciones de cierto tamaño mínimo, siempre que el valor agregado nacional no sea inferior al 50% del valor CIF de los kits. Estos beneficios pueden ser extendidos por el Poder Ejecutivo a los talleres navales, siempre que este sea el objeto exclusivo de su actividad. El Poder Ejecutivo autoriza la inscripción de las empresas interesadas en el registro de empresas que pueden operar al amparo de la Ley 15.657. En el promedio de los últimos tres años se canalizaron unos 7 millones de dólares de importaciones al amparo de la Ley de Astilleros.

En 2009, el Decreto 532/009 declaró promovida, al amparo de la Ley 16.906, la actividad de la industria naval, entendida como la construcción, mantenimiento y reparación de embarcaciones y vehículos de transporte acuático, y producción de piezas, subconjuntos o conjuntos para vehículos de transporte acuático.

Este régimen de promoción sectorial tiene los siguientes contenidos principales:

- **Objetivos.** Promover la industria naval como parte de una estrategia de promoción del desarrollo y la adquisición de conocimientos y capacidades orientados a la producción de bienes y servicios de media y alta tecnología en industrias estratégicas. Se entiende que esto encuadra en el régimen general de

¹⁴⁰ Adicionalmente, las empresas de maquinaria agrícola tienen derecho a un crédito por el IVA incluido en las adquisiciones de bienes y servicios que integran el costo de los bienes producidos (Decreto 220/998).

promoción de inversiones, en particular, en relación con la creación de empleo calificado y el aumento de I+D+i.

- **Beneficios.** Las empresas cuya actividad es declarada promovida acceden a una exoneración del IRAE a las rentas originadas en las actividades promovidas: del 100% en los ejercicios iniciados entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2014; del 75% en los ejercicios iniciados entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2016; y del 50% en los ejercicios iniciados entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de diciembre de 2018. Las empresas pueden presentar proyectos de inversión y acceder a los beneficios del régimen general (Decreto 02/012) en relación con otros impuestos distintos del IRAE.
- **Requisitos/contrapartidas.** El otorgamiento de los beneficios está condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos, según se trate de nuevos emprendimientos o de emprendimientos que ya están desarrollando actividades de producción.
 - 1) Los nuevos deben cumplir simultáneamente: i) generar un mínimo de 150 nuevos puestos de trabajo calificado directo, de los cuales al menos el 75% debe ser mano de obra nacional; ii) incorporar profesionales uruguayos en actividades de ingeniería y diseño de construcciones navales(al menos el 50% del total de profesionales de los departamentos de proyectos, ingeniería y producción); y iii) presentar un programa de desarrollo de proveedores, cuyas metas cuantitativas se deben fijar para cada actividad promovida¹⁴¹.
 - 2) Los emprendimientos en curso deben cumplir simultáneamente: i) incrementar la cantidad de puestos de trabajo calificado directo con mano de obra nacional afectada a tareas directas de producción, en al menos un 30% respecto al promedio del personal ocupado en los últimos dos años y con un mínimo de 20 trabajadores; y ii) presentar un programa de asociatividad empresarial para la conformación de redes empresariales dentro de la industria naval, cuyas metas cuantitativas se deben fijar para cada actividad promovida¹⁴².
- **Institucionalidad.** Adicionalmente a la institucionalidad propia de la Ley de Inversiones, se prevé que el MIEM pueda controlar el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas referidos en el punto anterior.

Paralelamente, se ha procurado fortalecer la institucionalidad de la industria naval a partir de la creación de la Asociación Clúster de la Industria Naval (2011). Esta Asociación está integrada por más de 40 entidades, incluyendo, astilleros, talleres y otros proveedores, así como la Armada Nacional (tiene su propio astillero), el sindicato respectivo y la institución de educación técnica. Asimismo, se preveía que a partir de 2015 estuviera operativo el Polo Industrial Naval del Atlántico Sur, en un predio cercano al Puerto de Montevideo, con infraestructura para uso común y la posibilidad de que los usuarios desarrollaran su propia infraestructura. El Polo sería administrado

¹⁴¹ Los objetivos del programa son los siguientes: i) desarrollo de proveedores de insumos locales existentes o nuevos; ii) ampliación de la base empresarial asegurando capacidades para la exportación; iii) colaboración técnica para desarrollo de producto, ingeniería y diseño, iv) financiamiento de la inversión del proveedor y/o garantía para préstamos bancarios y/o contratos de garantía de suministro que permitan avalar financiamiento; v) financiamiento de proyectos de investigación aplicada a la producción; vi) capacitación empresarial del proveedor, certificación de calidad y apoyo a capacitación de los trabajadores.

¹⁴² El programa debe incorporar los siguientes aspectos: i) colaboración técnica para desarrollo de productos, actividades de ingeniería y diseño; ii) desarrollo de proveedores de insumos locales nuevos; iii) capacitación técnica y empresarial de proveedores existentes; iv) procesos de certificación de calidad; y v) apoyo a programas de capacitación de los trabajadores.

por el MIEM, asesorado por una Comisión con sendos representantes de la Asociación, los usuarios, los trabajadores y el propio MIEM. Este proyecto no llegó a consolidarse, por lo que no se ha revertido la baja utilización de los instrumentos de promoción, general y sectorial, por parte de las empresas del sector.

Industria Electro-electrónica

En 2009, el Decreto 532/009 también declaró promovida la actividad de la industria electro-electrónica¹⁴³. Las diferencias con el régimen sectorial anterior radican en los requisitos para el otorgamiento de los beneficios (objetivos declarados, beneficios y procedimientos son idénticos para ambas industrias):

- **Requisitos/contrapartidas**¹⁴⁴.

1) Los nuevos emprendimientos deben cumplir simultáneamente: i) generar un mínimo de 20 nuevos puestos de trabajo calificado directo en relación de dependencia (excluido el personal de administración, seguridad y limpieza); ii) implementar un programa de desarrollo de proveedores, cuyas metas cuantitativas se deben fijar para cada actividad promovida.

2) Los emprendimientos en curso que cuenten con hasta (más de) cuarenta empleados deben cumplir simultáneamente: i) aumentar en al menos un 15% (20%) los puestos de trabajo calificado directo en relación de dependencia (excluido el personal de administración, seguridad y limpieza); y ii) implementar un programa de desarrollo de proveedores, cuyas metas cuantitativas se deben fijar para cada actividad promovida.

No se ha encontrado evidencia de utilización significativa del régimen. Las contrapartidas descriptas resultan de una flexibilización introducida en 2011, a partir de considerar que las originales eran excesivas y no constituían un estímulo efectivo al desarrollo.

Energías renovables

En 2009, el Decreto 354/009 declaró promovidas, al amparo de la Ley 16.906, las siguientes actividades: i) generación de energía eléctrica proveniente de fuentes renovables no tradicionales; ii) generación de energía eléctrica a través de cogeneración; iii) producción de energéticos proveniente de fuentes renovables, iv) transformación de energía solar en energía térmica; v) conversión de equipos y/o incorporación de procesos, destinados al uso eficiente de la energía; vi) prospección y exploración de minerales Clase I¹⁴⁵; vii) servicios brindados por empresas de servicios energéticos calificados como de categoría A; viii) fabricación nacional de maquinarias y equipos con destino a las actividades mencionadas¹⁴⁶.

Este régimen sectorial tiene los siguientes contenidos principales:

¹⁴³ La industria electro-electrónica se define como la producción de: componentes electrónicos (activos, pasivos, electromecánicos), equipos de telemática (telecomunicaciones, informática, equipos de oficina electrónicos), equipos de electrónica profesional (control e instrumentación, electro-medicina y equipo industrial, comunicaciones y defensa), equipos de electrónica de consumo, equipamiento eléctrico industrial y doméstico.

¹⁴⁴ Los requisitos originales en materia de creación de empleo eran muy superiores a los vigentes y fueron flexibilizados por el Decreto 127/011.

¹⁴⁵ Según el Código de Minería, la Clase I comprende los yacimientos de: i) combustibles fósiles (petróleo, gas natural, hulla, lignito, turba, rocas pirobituminosas y arenas petrolíferas); ii) otras sustancias minerales o elementos aptos para generar industrialmente energía.

¹⁴⁶ Para ser considerados de fabricación nacional deben incorporar al menos un 35% de participación nacional.

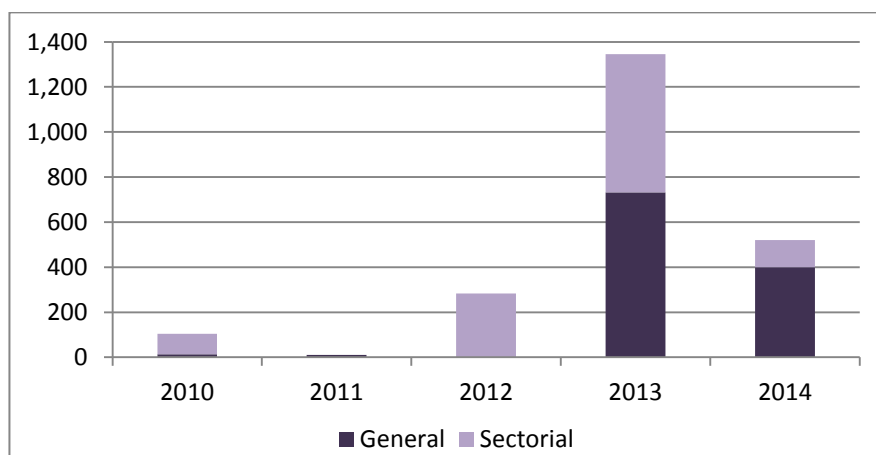
- **Objetivos.** Los objetivos declarados son varios: i) diversificación de la matriz energética; ii) uso de fuentes de energía autóctona y renovable; iii) eficiencia energética; iv) generación de puestos de trabajo y adquisición de conocimientos y capacidades, orientados a la producción de bienes y servicios de mediana y alta tecnología en industrias estratégicas.
- **Beneficios.** Las empresas cuya actividad es declarada promovida acceden a una exoneración del IRAE a las rentas originadas en la actividad promovida, según la actividad específica¹⁴⁷:
 - 1) Generación de energía eléctrica de fuentes renovables no tradicionales: del 90% en los ejercicios iniciados entre el 1 de julio de 2009 y el 31 de diciembre de 2017; del 60% en los ejercicios iniciados entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2020; y del 40% en los ejercicios iniciados entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2023.
 - 2) Prospección y exploración: del 75% en los ejercicios iniciados entre el 1 de julio de 2009 y el 31 de diciembre de 2013; y del 40% en los ejercicios iniciados entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2018.
 - 3) Demás actividades declaradas promovidas: del 90% en los ejercicios iniciados entre el 1 de julio de 2009 y el 31 de diciembre de 2014; del 60% en los ejercicios iniciados entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2017; y del 40% en los ejercicios iniciados entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2020.

Las rentas netas fiscales que sirven de base para la aplicación de la exoneración no pueden ser objeto de ningún otro beneficio en materia de IRAE. Las empresas pueden presentar proyectos de inversión y acceder a los beneficios del régimen general (Decreto 02/012) en relación con otros impuestos distintos del IRAE.
- **Institucionalidad.** Adicionalmente a la institucionalidad propia de la Ley de Inversiones, se prevé el asesoramiento de la Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear del MIEM para el establecimiento de los procedimientos de control, al tiempo que es competencia de dicha Dirección Nacional definir la categorización de las empresas de servicios energéticos.

Cuadro 19 – Inversión promovida en generación de energía de fuente renovable

En millones de dólares

¹⁴⁷En las actividades de generación de energía eléctrica (fuentes renovables y cogeneración), la exoneración aplica únicamente a la energía vendida en el mercado de contratos a término.



Fuente: elaboración propia con datos de COMAP y Diario Oficial

El Cuadro 19 informa sobre la utilización del régimen de promoción de inversiones por parte de los proyectos de generación de energías de fuentes renovables, distinguiendo los que se ampararon únicamente en el régimen general (Decreto 02/012) y los que se ampararon en el régimen sectorial (Decreto 354/009), y complementariamente, en el régimen general. Más del 90% del monto promovido en el período corresponde a parques eólicos y el resto a generación de energía eléctrica a partir de biomasa.

Biotechnología

En 2013, el Decreto 11/013 declaró promovida, al amparo de la Ley 16.906, la actividad de generación de productos, servicios y procesos biotecnológicos con aplicación en sectores productivos estratégicos, priorizando los sectores agrícola, medioambiental, energético, salud humana y animal.

Este régimen de promoción sectorial tiene los siguientes contenidos principales:

- **Objetivos.** Adecuar la normativa a la promoción de una industria declarada de interés estratégico para el país, que conlleva trabajo especializado, desarrollo tecnológico e innovación, y la adquisición de conocimientos y capacidades calificadas para el país.
- **Beneficios.** Exoneración del IRAE a la renta originada en la actividad promovida: del 90% en los ejercicios iniciados entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017; del 75% en los ejercicios iniciados entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2019; y del 50% en los ejercicios iniciados entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021. Las rentas netas fiscales que sirven de base para la aplicación de la exoneración no pueden ser objeto de ningún otro beneficio en materia de IRAE. Las empresas pueden presentar proyectos de inversión y acceder a los beneficios del régimen general (Decreto 02/012) en relación con otros impuestos distintos del IRAE.
- **Requisitos/contrapartidas.** El otorgamiento de los beneficios está condicionado al cumplimiento de alguna de las siguientes situaciones: i) se implemente un programa de desarrollo de proveedores de productos y servicios biotecnológicos (con objetivos análogos a los de los programas referidos anteriormente); ii) se trate de una MIPYME; o iii) se trate de una nueva empresa.

V.2.4 Incentivos financieros

El Uruguay no cuenta con instrumentos específicos de financiamiento de inversiones de alcance general. La Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y el Fondo para el Desarrollo (FONDES) atienden fundamentalmente necesidades de financiamiento de MIPYMEs y determinadas cooperativas de trabajadores, sin cubrir la totalidad de la demanda. Existen otras fuentes como el Fondo Industrial o la ANII, que operan con recursos limitados y para propósitos muy específicos. El financiamiento de inversiones a través de la banca comercial es factible para empresas grandes y la IED, mientras que los grandes proyectos también usan financiamiento externo y de organismos internacionales. El mercado local de valores está poco desarrollado en la socialización del capital accionario, e instrumentos como las Obligaciones Negociables emitidas por empresas pueden ser utilizados para financiar inversiones u otros propósitos.

Corporación Nacional para el Desarrollo

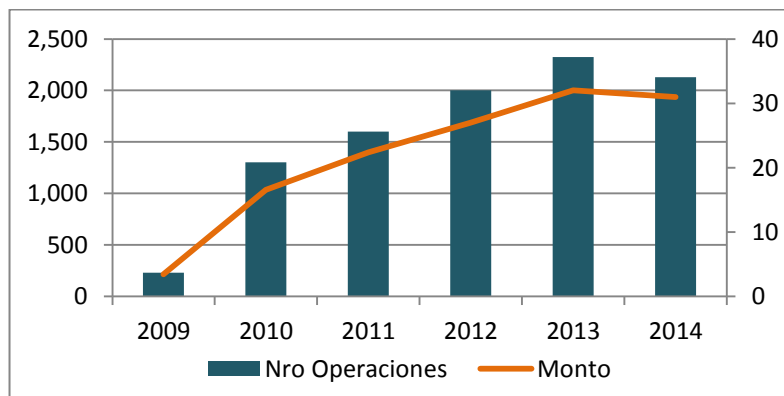
La CND es una persona jurídica de derecho público no estatal, creada por Ley 15.785 de 1985. La propiedad de su capital es 100% estatal, pero existe la posibilidad legal de participación accionaria privada hasta en un 40%. A partir de 2010 se ha procesado una especialización en el papel de la CND como: i) agente financiero de segundo piso para las MIPYMEs; ii) apoyo en la estructuración y diseño de proyectos de infraestructura pública y de participación público privada; y iii) instrumentación de fideicomisos y administración de fondos de terceros.

Los principales programas de apoyo financiero desarrollados por la CND son:

- Sistema Nacional de Garantías para Empresas (SiGa). Establecido en 2009 tiene por objetivo levantar restricciones de crédito derivadas de la insuficiencia de garantías de las MIPYMEs. En operaciones de hasta 3 años de plazo se garantiza hasta un 60% del crédito, mientras que en operaciones de entre 3 y 6 años de plazo se garantiza hasta un 70%. También se proveen garantías para líneas de crédito, cubriendo hasta un 60% de la misma y por un plazo máximo de 12 meses. En todos los casos, el monto de garantía mínimo es de unos 4.300 dólares y el máximo de unos 78.000. El Cuadro 20 muestra la evolución del número y el monto de las garantías otorgadas.

Cuadro 20 – Sistema de Garantías para Empresas - SiGa (2009-2014)

Número de garantías (izquierda) y millones de dólares (derecha)



Fuente: elaboración propia con datos CND

- Programa Corporación y CND Microfinanzas. La CND asigna fondos para crédito a instituciones financieras de primer piso con el objetivo de atender las necesidades financieras de micro y pequeñas empresas (Programa Corporación) y de contribuir al desarrollo sustentable de emprendimientos productivos que aumenten el empleo y faciliten la inclusión social y la reducción de la pobreza (Microfinanzas). Durante 2013 se colocaron unos 12,2 millones de dólares en poco más de 6.000 créditos (monto similar al de 2012 y un 50% mayor que el de 2011).
- Fondo de Garantía para Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI). Este Fondo opera dentro del SiGa y tiene por objetivo facilitar la financiación bancaria a empresas desarrolladoras de inmuebles que amplíen el stock de vivienda de interés social. Las empresas deben contar con proyecto previamente aprobado por la Agencia Nacional de Vivienda en el marco de la Ley 18.975 de 2011 – Viviendas de Interés Social. El plazo de la garantía es de hasta 2 años y se garantiza hasta un 50% del crédito, con un monto mínimo de garantía de 40.000 dólares y un máximo de 300.000.

A partir de 2016, estos programas de la CND pasaron a la órbita de la Agencia Nacional de Desarrollo, que comenzó a funcionar hacia mediados de 2015.

Fondo para el Desarrollo

En 2011, el Decreto 341/011 creó el Fondo para el Desarrollo (FONDES) con las siguientes características principales¹⁴⁸:

- **Objetivos**. Proporcionar asistencia y soporte financiero a proyectos viables y sustentables, en particular, los que contribuyan a los objetivos estratégicos definidos por el Poder Ejecutivo y los que sigan modelos de autogestión, con especial atención a la reinversión de las utilidades con la finalidad de incrementar la productividad y favorecer la sustentabilidad¹⁴⁹.
- **Beneficiarios/limitaciones**. No se pueden apoyar empresas existentes a efectos de enfrentar problemas de gestión, mercado, costos u otros factores que puedan afectar su rentabilidad o estabilidad. En estos casos, se pueden considerar especialmente las situaciones de autogestión, siempre que se considere que la necesidad de apoyo es no permanente. Los proyectos deben ser declarados de interés por el Poder Ejecutivo a efectos de poder recibir asistencia y soporte financiero¹⁵⁰.
- **Beneficios**. Se crearon por decreto cinco sub-fondos para distintos tipos de instrumentos¹⁵¹: i) Fondo de Asistencia Técnica No Reembolsable en Dinero; ii) Fondo de Garantía de Crédito y de Instrumentos de Mercado de Valores; iii)

¹⁴⁸Decreto 341/011 y sus modificativos (Decretos 117/013 y 45/014). El Decreto 341/011 se ampara en el artículo 40 de la Ley 18.716 de 2010 – Carta Orgánica del Banco de la República Oriental del Uruguay– que prevé que el Poder Ejecutivo podrá requerir al Banco contribuciones de hasta el 30% de sus utilidades netas anuales después de impuestos, con el objetivo de crear fondos para apoyar el financiamiento de proyectos viables y sustentables, de interés a juicio del Poder Ejecutivo.

¹⁴⁹Los modelos de autogestión son aquellos donde se combinan la propiedad del capital, la gestión empresarial y el trabajo, en el mismo núcleo de personas.

¹⁵⁰Se exceptuaron del requisito de la declaración de interés, los proyectos que reciben apoyos por montos inferiores a las 200.000 U.I (unos 22.000 dólares) y los que se instrumentan a través del Fondo de Garantía.

¹⁵¹Las actividades que desarrollan los sub-fondos o fideicomisos del FONDES han sido declaradas promovidas y están exoneradas de IRAE, IP, IVA y todo otro tributo nacional.

Fondo de Financiamiento; iv) Fondo de Capital Semilla y de Capital de Riesgo; v) Fondo de Bienes de Activo Fijo.

- **Requisitos/contrapartidas.** Se requiere a todo emprendimiento: i) aplicación de mejores prácticas de gestión empresarial; ii) adecuada productividad de los factores; iii) desarrollo de productos y mercados y resultados financieros que promuevan la sustentabilidad; iv) cumplimiento de normativa laboral, medio ambiental, legal y tributaria, así como acciones de responsabilidad social empresarial, especialmente, las vinculadas a capacitación y motivación del personal. Los directores de las sociedades son garantes solidarios y subsidiarios de las operaciones de la empresa con el FONDES y se pueden requerir garantías adicionales.
- **Institucionalidad.**
 - 1) Comité de Supervisión integrado por tres Ministros (MEF; MIEM; Trabajo y Seguridad Social) y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Se encarga de: establecer, evaluar y actualizar objetivos y prioridades; aprobar reglamentos; aprobar y controlar el plan de acción anual; fijar límites de sub-fondos.
 - 2) Junta de Dirección integrada por un representante del Presidente de la República, que la preside, uno de la OPP y uno del MIEM. Se encarga de: resolver respecto de los proyectos y evaluar su desarrollo; definir las sanciones por incumplimiento; entre otros. Por unanimidad de sus integrantes puede aprobar fundadamente excepciones a planes, políticas y reglamentos del FONDES.
 - 3) Unidad Técnica, en la OPP, se encarga de asesorar a la Junta de Dirección respecto de las solicitudes de apoyo y demás aspectos.

La normativa introduce disposiciones relativas a la transparencia, y a partir de un decreto de 2013 (Decreto 117/013), se debe cuantificar el subsidio otorgado y explicitarlo en la resolución que declara de interés del Poder Ejecutivo un proyecto determinado. Según lo informado por el Poder Ejecutivo al Parlamento, el FONDES recibió transferencias por unos 134 millones de dólares¹⁵² y aprobó proyectos por 70,3 millones, de los cuales 69,2 millones correspondieron al Fondo de Financiamiento y el resto al de Asistencia Técnica. Más allá de condiciones ventajosas de los préstamos, el componente esencial del beneficio consiste en acceder a financiamiento que no está disponible por otras vías¹⁵³. En el trienio 2012-2014 se aprobaron 28 proyectos, de los cuales 8 concentran el 93% de los fondos.

El plazo transcurrido desde la implementación del FONDES y el hecho de que haya sido utilizado en operaciones de préstamo de largo plazo y con períodos de gracia, impiden una evaluación plena de su funcionamiento y de su eficacia en términos de sus objetivos. Los beneficiarios han sido fundamentalmente las denominadas “empresas recuperadas”, esto es, emprendimientos de autogestión por parte de cooperativas de trabajadores constituidas para operar con la infraestructura de empresas que cesaron su actividad (inviabiles y con muy alto endeudamiento de larga

¹⁵² Estos fondos se originaron en utilidades del BROU: 30% de las utilidades de 2010 (38 millones); 30% de las utilidades de 2011 (63 millones); y 20% de las utilidades de 2012 (34 millones).

¹⁵³ Por ejemplo, en 2012, los préstamos se otorgaron en dólares a una tasa efectiva anual del 4% cuando la tasa activa promedio para las empresas cerró en 4,8% en ese año.

data). Esta característica de la cartera es coherente con información de prensa que indica la existencia de morosidad en varios de los préstamos otorgados. No se puede evaluar por el momento qué tan exigente ha sido la aplicación y control de las contrapartidas, especialmente, las relativas a la calidad de la gestión empresarial, la productividad y el desarrollo de productos y mercados. Asimismo, el diseño del instrumento es contrario a su predictibilidad al permitir a la Junta de Dirección introducir excepciones respecto de cualquier aspecto normativo.

En marzo de 2015, el Decreto 100/015 introdujo modificaciones sustantivas al FONDES:

- **Objetivos.** Se mantiene como una de las prioridades la promoción de emprendimientos bajo la modalidad de autogestión y se agrega la de promocionar a las MIPYMEs, en particular, en materia de asociatividad, internacionalización y desarrollo como proveedores de empresas de mayor tamaño.
- **Beneficios.** Los apoyos del FONDES pueden canalizarse a través de un conjunto diverso de instrumentos: i) préstamos, garantías y bonificación de tasas de interés; ii) capital semilla y capital de riesgo; iii) asistencia técnica no reembolsable; iv) aportes no reembolsables para financiamiento total o parcial de planes de capacitación, mejora de gestión y procesos de certificación; y v) otros que se determinen.
- **Requisitos/contrapartidas.** Se eleva el nivel de exigencia al explicitar que los proyectos también deben cumplir simultáneamente: i) ser innovadores en sus productos, mercados, proceso tecno-productivo y/o modelo de gestión; y ii) poder aportar a la comunidad en creación de empleo, mejora de la calidad de vida y/o descentralización¹⁵⁴.
- **Institucionalidad.** Se genera una nueva institucionalidad a partir de que se establecen dos particiones del FONDES original, una a ser administrada por el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) y otra por la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE). La primera queda asociada al objetivo de promoción de las cooperativas, incluyendo los proyectos de autogestión, y la segunda al de promover el desarrollo de las MIPYMEs. La dirección del FONDES pasa a corresponder al Directorio de cada institución, en relación con la partición respectiva.

La diversidad de instrumentos, la cantidad de beneficiarios potenciales y el seguimiento y control de diversas contrapartidas, imponen exigencias sustantivas de capacidades de gestión, tanto a las instituciones administradoras como a los interesados. En paralelo a la introducción por decreto del nuevo régimen, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un Proyecto de Ley con contenidos similares a efectos de institucionalizar el FONDES con jerarquía legal. Esto último se concretó en el segundo semestre de 2015 (Ley N° 19.337).

FOCEM

El Uruguay es receptor neto de fondos del FOCEM, aportando anualmente 2 millones de dólares y recibiendo 32 millones. Por ejemplo, entre 2007 y 2011 se aprobaron diez

¹⁵⁴ Además de otros requisitos que estaban contemplados en el régimen anterior: la sostenibilidad económica y financiera, la sustentabilidad ambiental y promover el desarrollo personal y profesional de los trabajadores.

proyectos presentados por el Uruguay, con un total de aportes del FOCEM de 233,4 millones de dólares y 145 millones del gobierno uruguayo. En los últimos años, los recursos del FOCEM se han destinado fundamentalmente a infraestructura: rehabilitación del sistema ferroviario; interconexión eléctrica con Brasil. Valores inferiores se asignaron a vialidad, fortalecimiento de encadenamientos productivos y apoyo a políticas sociales.

V.2.5 Otros apoyos públicos focalizados

Zonas Francas

El régimen de zonas francas (ZF's) uruguayo fue establecido en 1987a través de la Ley 15.921, y cuenta con varios decretos reglamentarios y resoluciones relacionadas¹⁵⁵.

Los contenidos principales del marco regulatorio de las ZF's son los siguientes:

- **Objetivos.** Desarrollar las ZF's a efectos de: i) promover inversiones; ii) expandir exportaciones; iii) incrementar la utilización de mano de obra nacional; y iv) incentivar la integración económica internacional. Más allá de lo explicitado, una de las expectativas principales era la creación de polos de desarrollo en el interior del país, aunque no se previeron disposiciones específicas para promover este resultado.
- **Definición y actividades.** Las ZF's son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas, con el fin que se desarrollen en ellas toda clase de actividades industriales, comerciales y de servicios. Los servicios deben ser prestados dentro de la ZF, a otras ZF's o a terceros países, excepto aquellos servicios en que está expresamente previsto por ley que pueden ser brindados desde ZF's hacia el territorio nacional no franco, al amparo de las exoneraciones tributarias¹⁵⁶.
- **Beneficiarios/Usuarios.** Una ZF puede ser explotada por el Estado o un particular autorizado. El explotador provee la infraestructura necesaria y suficiente para la instalación y funcionamiento de una ZF¹⁵⁷. La autorización para explotar una ZF por parte de un particular es onerosa (suma única o canon periódico, según se convenga). El usuario directo es una persona física o jurídica que adquiere el derecho a operar en una ZF (desarrollar cualquiera de las actividades permitidas) mediante contrato celebrado con el explotador respectivo¹⁵⁸. El usuario indirecto adquiere tal derecho mediante contrato con el usuario directo. Los contratos de usuario se consideran inexistentes si no han sido previamente aprobados por el Área Zonas Francas (AZF) del MEF. Los usuarios de ZF no pueden desarrollar actividades industriales, comerciales o de servicios en el territorio no franco.

¹⁵⁵ Ley 15.921 y sus modificativas (Leyes 17.292, 17.781, 18.719, 18.859); Decretos 454/988, 920/988, 57/993, 920/988, 273/994, 02/998, 71/001, 322/003, 209/004, 347/005, 84/006, 149/007, 486/007, 539/009, 344/010, 730/010.

¹⁵⁶ *Call centers*; correo electrónico; educación a distancia; emisión de certificados de firma electrónica. El Poder Ejecutivo puede habilitar la prestación de otros servicios, bajo el régimen tributario general.

¹⁵⁷ El Decreto 344/010 de 2010 detalla los contenidos específicos del concepto de "infraestructura necesaria y suficiente" a través de una lista taxativa de bienes y servicios que debe proveer el explotador.

¹⁵⁸ El contrato de usuario directo se puede ceder a un tercero durante su vigencia, con el consentimiento del AZF del MEF y de su contratante en caso de explotación privada.

- **Régimen tributario/Beneficios.**

1) Los usuarios de las ZF's están exentos de todo tributo nacional, creado o a crearse, incluso aquellos en que por ley se requiera exoneración específica, respecto de las actividades que desarrollen en las mismas (la exención no alcanza a contribuciones y prestaciones relativas a la seguridad social)¹⁵⁹.

2) El Estado, bajo responsabilidad de daños y perjuicios, asegura al usuario los beneficios que la Ley le otorga, durante la vigencia de su contrato.

3) Los explotadores particulares no están alcanzados por los beneficios tributarios de los usuarios y les aplica el régimen promocional de la Ley de Inversiones.

4) Los bienes y servicios de cualquier origen introducidos en las ZF's están exentos de todo tributo sobre la importación o de aplicación en ocasión de la misma. Los bienes y servicios introducidos en las ZF's o producidos en ellas pueden salir de las mismas en cualquier momento y exentos de todo tributo¹⁶⁰.

5) La introducción de bienes y servicios en las ZF's (territorio no franco) desde territorio no franco (ZF's) se considera una exportación (importación).

6) Los monopolios de los servicios del dominio industrial y comercial del Estado no rigen en las ZF's.

- **Plazos.** La legislación no prevé plazos específicos para las autorizaciones de explotación o sus prórrogas y el plazo es establecido por el Poder Ejecutivo en la resolución que autoriza cada explotación¹⁶¹. Entre 2010 y 2013 se regularon por decreto los plazos de los contratos de usuario en las ZF's de explotación privada. El plazo máximo para los contratos de usuario directo era de 10 años para actividades comerciales y de servicios, y de 15 años para actividades industriales. El plazo máximo para los contratos de usuario indirecto era de 5 años, cualquiera fuera la actividad. El plazo de las prórrogas no podía superar el del contrato original y no se admitían prórrogas automáticas. El AZF podía autorizar contratos de usuario por plazos mayores a los establecidos, por razones fundadas y teniendo en cuenta el monto de la inversión en activos fijos, el empleo directo generado y el período de amortización de la inversión.

- **Penalizaciones.** El apartamiento de los términos de la autorización de explotación por parte del explotador particular pueden ser objeto de multa, sin perjuicio de la revocación de la autorización según la naturaleza de la violación. Las violaciones e infracciones de la Ley, reglamentos y contratos, por parte de los usuarios, se pueden sancionar con multa, prohibición de la realización de operaciones en calidad de usuario por tiempo determinado y pérdida de los beneficios.

- **Exigencias/contrapartidas.** El único requisito para los usuarios es que deben emplear un mínimo de 75% de personal constituido por ciudadanos uruguayos. En casos excepcionales el Poder Ejecutivo puede reducir este porcentaje en virtud de características especiales de la actividad y razones de interés general. Al

¹⁵⁹No están exonerados del IRAE los dividendos o utilidades acreditados o pagados a personas domiciliadas en el exterior, cuando estén gravados en el país de residencia y exista crédito fiscal en el mismo por el impuesto pagado en Uruguay.

¹⁶⁰Este numeral aplica en igualdad de condiciones a usuarios y explotadores.

¹⁶¹El plazo de las autorizaciones de explotación ha sido de 30 años, con una única excepción correspondiente a la primera autorización, que fue otorgada por 50 años (Zona Franca Montevideo, actualmente, Zonamerica). Se han otorgado algunas prórrogas por plazos de 10 años.

explotador particular se le exige una inversión en infraestructura, construcciones y servicios de al menos 10 millones de dólares. Las autorizaciones de explotación se otorgan bajo condición resolutoria de que se cumpla en tiempo y forma con las etapas del proyecto.

- **Institucionalidad.** Las ZF's son autorizadas por el Poder Ejecutivo y la administración, supervisión y control de las mismas está a cargo del AZF del MEF. Desde la entrada en vigencia del nuevo Código Aduanero en marzo de 2015, la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) controla el ingreso, permanencia y salida de las mercaderías.

Los plazos de los contratos de usuario se introdujeron recién en 2010 (Decreto 344/010) y se aplicaron a los contratos y prórrogas autorizados a partir de entonces. Con anterioridad, los plazos eran acordados por el explotador y el usuario, y podían preverse prórrogas automáticas de los mismos, junto con objetos muy amplios en cuanto a las actividades a realizar. Esta situación, sumada al compromiso del Estado de mantener los beneficios del régimen durante la vigencia del contrato de usuario, limitaba las posibilidades del sector público de ejercer control sobre los incentivos otorgados. Es decir, la intervención del Estado quedaba restringida al momento de la autorización de un contrato que podía estar vigente por décadas. Los plazos máximos moderaban esta limitación, obligando a controles periódicos ante las solicitudes de prórroga. En noviembre de 2013, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declaró la nulidad de las disposiciones relativas a los plazos, lo que determinó el retorno a la situación anterior.

También desde 2010, la reglamentación prevé la autorización de contratos de usuario o de sus prórrogas siempre que surja de forma inequívoca que la empresa va a desarrollar desde ZF la actividad prevista en el contrato, contribuyendo a los objetivos de la Ley de Zonas Francas¹⁶². Se entiende que esto se verifica cuando del estudio del contrato y el plan de negocios surge que se cumplen simultáneamente tres condiciones: i) genera empleo en ZF; ii) desarrolla su actividad en ZF, aprovechando las instalaciones; y iii) tiene domicilio fiscal en ZF. Por esta vía se procura impedir la existencia de usuarios que prácticamente no disponen de espacio físico ni ocupan personal en ZF, por lo que estarían utilizando el régimen para reducir los tributos a actividades realizadas fuera de ZF.

Es generalmente aceptado que el régimen de ZF's ha cumplido satisfactoriamente con sus objetivos, aunque no necesariamente en el sentido de las expectativas existentes al momento de su aprobación. Si bien el régimen admite el desarrollo de toda clase de actividades, las expectativas estaban centradas en el impacto sobre la actividad industrial, en particular, la orientada a la región. Sin embargo, esto se vio desfavorecido por al menos dos razones: i) la Decisión 8/94 del MERCOSUR determinó que las mercaderías provenientes de las ZF's de los países del MERCOSUR debían tributar el arancel de extra-zona¹⁶³; y ii) las propias características de la industria uruguaya con fuerte orientación exportadora a la región determinan que

¹⁶²Se exige la presentación de un plan de negocios a efectos de autorizar un contrato o una prórroga, determinando que el objeto del mismo sea más específico.

¹⁶³Los bienes producidos en ZF's uruguayas se benefician de la preferencia MERCOSUR en Argentina y Brasil, a través de acuerdos recíprocos bilaterales para una determinada lista de productos y por cierto plazo.

el régimen tributario de las ZF's no sea necesariamente más favorable que el de territorio no franco¹⁶⁴.

Actualmente funcionan doce ZF's, la mayoría en la región suroeste del país¹⁶⁵. Las autorizadas entre 1990 y 1994 eran básicamente logísticas y en algunos casos agregaban actividad industrial; mientras que las autorizadas en la última década se caracterizan por algún tipo de especialización (grandes emprendimientos industriales de pasta de celulosa; servicios globales; industria y logística farmacéuticas). El régimen ha sido utilizado, mayoritariamente, en tres tipos de situaciones: i) atracción de inversiones de gran porte para la producción de manufacturas que se producen en relativamente pocas locaciones y se comercian globalmente (pasta de celulosa); ii) localización de servicios globales; y iii) desarrollo de actividades logísticas.

Otros resultados del funcionamiento del régimen de ZF's son los siguientes¹⁶⁶:

- Las ZF's explicaron el 3,5% del PIB en 2012, luego de haber alcanzado un pico de 4,3% en 2010 (cerca del 80% de esta variación lo explica la caída en la participación de UPM).
- Las ZF's contribuyen a las exportaciones uruguayas con aproximadamente el 14% de las exportaciones de bienes y el 25% de las de servicios, lo que implica algo más del 16% de las exportaciones totales (estimaciones propias para el año 2013). Estos valores experimentan un incremento muy importante con el inicio de las exportaciones de la segunda planta de celulosa (ZF de Punta Pereira).
- Las ZF's han contribuido a localizar en el país actividades relativamente intensivas en conocimiento y dinámicas en el comercio internacional. Los puestos de trabajo generados son de alta calificación relativa – más del 40% del personal dependiente tiene nivel educativo terciario –y la remuneración promedio en un sector determinado es superior en ZF que en territorio no franco¹⁶⁷.
- Las ZF's han sido dinámicas en la generación de empleo, estimándose que entre 2006 y 2012 se generaron 1.500 puestos de trabajo por año, superándose los 14.000 puestos de trabajo en relación de dependencia en 2012 (y unos 2.700 de no dependientes).
- El desarrollo de las ZF's no ha sido homogéneo. En 2012, dos ZF's concentraban cerca del 70% del valor agregado y más del 70% del empleo (Zonamerica y UPM). Asimismo, el régimen no ha contribuido al desarrollo de regiones relativamente más desfavorecidas.

¹⁶⁴Para industrias con elevado componente importado en su producción y elevada participación de exportaciones en sus ventas totales, los beneficios implícitos en los regímenes de devolución de tributos y prefinanciación de exportaciones, más la posibilidad de acceder a los beneficios de la Ley de Inversiones (todos ellos no disponibles en ZF's) pueden determinar que el régimen tributario en territorio no franco resulte más favorable que el de las ZF's.

¹⁶⁵Tres desarrollan casi exclusivamente actividades logísticas (Nueva Palmira, Libertad y Florida), tres combinan actividades industriales y logísticas (Colonia, Colonia Suiza y Rivera), dos producen pasta de celulosa (UPM y Punta Pereira), una combina actividades logísticas y servicios globales (Zonamerica), dos se dedican exclusivamente a los servicios globales (Aguada Park y WTC), y una a la producción y servicios especializados de un sector específico (Parque de las Ciencias). Las ZF's de Colonia y Nueva Palmira fueron creadas por la Ley 7.593 de 1923; la primera es explotada por el Estado, mientras que la explotación de la segunda fue adjudicada a un privado.

¹⁶⁶Los últimos resultados disponibles son los del censo de ZF's para el año 2012, cuando todavía no había comenzado a producir la segunda planta de celulosa (Punta Pereira).

¹⁶⁷Las brechas mayores se observan en *call centers*, servicios financieros e industria manufacturera. En el caso de los servicios financieros, la remuneración promedio en ZF triplica la remuneración promedio en territorio no franco pero este resultado está sesgado por el tipo de servicio predominante en cada uno de los casos (por ejemplo, en ZF no hay atención al público).

- Hasta 2013, la inversión acumulada en ZF's alcanzó a aproximadamente 4.000 millones de dólares, de los cuales unas tres cuartas partes correspondieron a las ZF's especializadas en la producción de pasta de celulosa.

En definitiva, las ZF's han contribuido decisivamente a desarrollar y consolidar las actividades logísticas, captar IED de gran porte y localizar servicios globales de exportación. Es un instrumento que ha demostrado su ductilidad para adaptarse a muy diferentes tipos de usuarios y ha sido la herramienta para la negociación de grandes proyectos de inversión. No obstante sus resultados positivos, el instrumento ha permanecido sin prácticamente ajustes a lo largo de más de 25 años y denota algunas limitaciones relevantes, que resultan más evidentes en el marco de un sistema de incentivos que en su mayoría ha sido reformulado en los últimos años. En particular, el régimen otorga los incentivos tributarios más potentes del sistema de incentivos uruguayo, sin la exigencia de contrapartidas relevantes y por plazos prolongados y prorrogables, que dependen en buena medida de las decisiones de agentes privados.

Zonas Económicas Especiales

En 2013, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento el Proyecto de Ley de Zonas Económicas Especiales (ZEE's), modificativo de la Ley 15.921 de ZF's¹⁶⁸. Las motivaciones explicitadas señalan la necesidad de actualizar y especializar el régimen de ZF's, como uno de los componentes de un sistema de promoción de inversiones. Además del cambio en la denominación del instrumento, las principales modificaciones son las siguientes:

- Se agregan cuatro objetivos al régimen: i) el incremento de las capacidades de la mano de obra nacional; ii) la generación de valor agregado nacional; iii) el desarrollo de actividades de alta tecnología e innovación; y iv) la descentralización de las actividades económicas y el desarrollo regional. El énfasis general se fija en la inserción internacional del país en la dinámica del comercio internacional de bienes y servicios, y los flujos internacionales de inversiones. El nuevo conjunto de objetivos es similar al del régimen de promoción de inversiones (Decreto 02/012).
- Se limita la posibilidad de autorizar nuevas zonas para actividades industriales a aquellas que se localicen en el interior del país y consistan en inversiones de gran significación económica (al menos unos 900 millones de dólares) o en inversiones de cierta significación económica (al menos unos 120 millones de dólares) y que tengan por objeto realizar procesos de alto contenido tecnológico.
- Las ZEE's incluyen una modalidad de zonas especializadas en un tipo de servicio particular, que se pueden localizar únicamente en el interior del país (Zonas Temáticas de Servicios). Se prevé que el Poder Ejecutivo pueda autorizar el desarrollo de estas zonas para ciertos servicios y sus actividades complementarias: atención a la salud; esparcimiento y entretenimiento; y audiovisuales¹⁶⁹.

¹⁶⁸ En 2015, la nueva Administración remitió nuevamente al Parlamento el Proyecto de Ley.

¹⁶⁹ El actual régimen de ZF's contiene limitaciones que impiden el desarrollo de estas actividades en las zonas: la prohibición del comercio al por menor en las actividades desarrolladas por el usuario respecto a consumidores finales (impide atender pacientes o tener servicios de entretenimiento dentro de la zona); las restricciones a las posibilidades de habitar en ZF (puede impedir que pacientes pernecten en la zona); y la restricción a la realización de actividades en territorio no franco (limita las filmaciones en exteriores).

- Se introducen disposiciones para una adecuada utilización del régimen. Se prevé que el Poder Ejecutivo pueda establecer niveles mínimos de personal ocupado y/o activos fijos, u otros requisitos, a efectos de autorizar actividades comerciales y de servicios. Asimismo, se establece que los usuarios de las zonas son solidariamente responsables por obligaciones tributarias de sujetos pasivos del IRAE cuando las operaciones entre los mismos no se ajusten a lo previsto en el régimen de precios de transferencia.
- Se establece un régimen de contratos de usuario, con plazos específicos y condiciones para autorizaciones y prórrogas, que reproduce el aplicado entre 2010 y 2013 (Decreto 344/010). Asimismo, se prevé que la autorización para el desarrollo de una ZEE se otorgará por un plazo determinado y su extensión estará sujeta a una evaluación de los beneficios reportados por la zona al país.
- Se reduce a 50% el porcentaje mínimo de personal de ciudadanos uruguayos que debe ser empleado por los usuarios para las actividades de servicios (se mantiene en 75% para las demás actividades). Esta modificación está motivada en una potencial restricción de oferta de recursos humanos de alta calificación para hacer frente a un proceso más intensivo de localización de servicios globales. Se mantiene la posibilidad de que el Poder Ejecutivo admita transitoriamente porcentajes menores, previendo que puede requerir a los usuarios la implementación de planes de capacitación de trabajadores para alcanzar los niveles requeridos.
- Se introducen beneficios tributarios adicionales a desarrolladores (nueva denominación de los explotadores) de zonas en el interior del país y con desventajas de localización, que pasan a estar exonerados de todo tributo nacional con excepción del IRAE y las contribuciones a la seguridad social.
- Se prevén disposiciones detalladas para la transición que mantienen los derechos acordados bajo el régimen de ZF's a usuarios y explotadores.

Este Proyecto de Ley subsanaría algunas de las limitaciones del régimen actual, en particular, las relacionadas con el escaso control del Estado de los incentivos que otorga, la potencial mala utilización del régimen y la ausencia de mecanismos específicos para favorecer el desarrollo en determinadas regiones. También se especializa el régimen en materia industrial a casos excepcionales en su contribución a los objetivos de desarrollo y se lo amplía a sectores de servicios específicos en los que este tipo de regímenes han mostrado potencial para la localización de inversiones. Persisten, aunque moderadas en alguna medida, las limitaciones asociadas a incentivos otorgados por plazos muy prolongados, sin contrapartidas que los justifiquen. Es decir, no se verifica necesariamente que a mayor inversión, empleo u otra clase de contrapartida, se perciban mayores beneficios.

Parques industriales

El Uruguay cuenta también con un régimen de Parques Industriales (PI's), establecido en 2002 por la Ley 17.547 y reglamentado en 2005 por el Decreto 524/005.

Los contenidos principales del marco regulatorio de los PI's son los siguientes:

- **Objetivos.** Similares a los de otros regímenes, con foco en lo industrial: i) crecimiento de la industria nacional; ii) aumento de la inversión; iii) creación de

empleo; iv) sustitución de importaciones; v) aumento de exportaciones; vi) apertura de nuevos mercados; vii) progreso tecnológico; y viii) descentralización geográfica¹⁷⁰.

- **Beneficiarios.** Los PI's pueden ser instalados por particulares contribuyentes de IRAE, la CND y Gobiernos Departamentales en su jurisdicción respectiva, y su actividad como instaladores se declara promovida al amparo de la Ley 16.906.
- **Beneficios.** Los beneficios del régimen se otorgan principalmente a los instaladores e incluyen¹⁷¹:
 - 1) Exoneración del IP a los bienes de activo fijo instalados o utilizados exclusivamente en el PI por 7 años.
 - 2) Exoneración de todos los tributos aplicados en ocasión de la importación de maquinaria y equipo, así como de bienes de activo fijo destinados a incorporarse a la obra civil, declarados no competitivos de la industria nacional.
 - 3) Crédito por el IVA incluido en la adquisición de materiales y servicios a aplicar en obras civiles, maquinaria y equipos destinados a la instalación del proyecto inicial, y equipos para el procesamiento electrónico de datos a ser utilizados en los PI's.
 - 4) A los efectos del IRAE, posibilidad de amortizar las inversiones en plazos que van de 9 a 15 años para las obras civiles y de 2 a 5 años para el equipamiento, de acuerdo con la ubicación geográfica del parque¹⁷².
- **Institucionalidad y penalizaciones.** Los PI's son habilitados por resolución fundada del Poder Ejecutivo, previo informe de la Comisión Asesora y con la conformidad del Gobierno Departamental respectivo. Esta Comisión tiene siete integrantes, representantes de: MIEM, MEF, OPP, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Congreso de Intendentes, Cámara de Industrias del Uruguay y PIT-CNT. La autorización para la radicación de empresas la otorga la DNI, previo informe de la Comisión Asesora. La supervisión y control de la instalación y funcionamiento de los PI's corresponde al MIEM, a través de DNI, que puede proponer el retiro de los beneficios en caso de incumplimiento.

Los usuarios de PI's pueden ampararse en el régimen promocional de la Ley 16.906, en cuyo marco tienen previsto un incremento de 15% del puntaje resultante de los indicadores y un crédito fiscal por los aportes patronales asociados a los puestos de trabajo incrementales del proyecto promovido durante 5 años (Decreto 02/012).

Hasta 2014 habían sido autorizados 9 PI's, el primero de ellos en 2008 y los cinco últimos en 2013. Hasta el momento, el régimen ha sido poco dinámico, con relativamente pocos usuarios instalados en cada uno de los parques. Esta situación podría revertirse a partir de las habilitaciones otorgadas en 2013 pero aún no es posible realizar una evaluación de su impacto¹⁷³.

¹⁷⁰ Se pueden desarrollar también actividades logísticas, siempre que estén exclusivamente asociadas a las actividades industriales instaladas.

¹⁷¹ Los beneficios se adaptan para que también puedan alcanzar a los Gobiernos Departamentales.

¹⁷² Se establece un orden de prioridad de zonas para instalar PI's según contribución a descentralización.

¹⁷³ La excepción es el del Parque Tecnológico Industrial del Cerro que tiene más de 40 empresas instaladas, sin embargo, este es un emprendimiento que comenzó en 1998 y fue reconocido como PI a fines de 2013.

Contratos de Participación Público-Privada

En 2011, la Ley 18.786 estableció el marco regulatorio del régimen de Contratos de Participación Público-Privada (PPP)¹⁷⁴, reglamentado por el Decreto 17/012¹⁷⁵, con el objeto de ejecutar obras de infraestructura pública con fondos privados en ciertos sectores: i) infraestructura vial, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria; ii) infraestructura energética; iii) disposición y tratamiento de residuos; y iv) infraestructura social, incluyendo, cárceles, centros de salud y de educación, viviendas de interés social, complejos deportivos y mejoramiento, equipamiento y desarrollo urbano¹⁷⁶.

El plazo máximo de cada contrato y sus prórrogas es de 35 años. El valor presente neto del total de pasivos firmes y contingentes originados por Contratos de PPP no puede exceder el 7% del PIB del año inmediato anterior (unos 3.500 millones de dólares). Los compromisos anuales con contratistas privados, originados por Contratos de PPP, no pueden exceder el 5% del PIB del año inmediato anterior (unos 250 millones de dólares).

El proceso de contratación se puede iniciar por iniciativa privada o de un organismo público. Los requisitos para iniciar los procedimientos de contratación incluyen la presentación de un análisis cuantitativo que muestre que el modelo de contratación propuesto es el que permite al Estado obtener el mayor “Valor por Dinero” y de un análisis cualitativo que justifique que esta modalidad es la que permite la mejor forma de satisfacción de las necesidades públicas. El soporte institucional de los Contratos de PPP involucra diversos organismos:

- La Administración Pública Contratante (APC) es responsable de diseñar, estructurar y celebrar el Contrato de PPP, así como de controlar su ejecución y el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los contratistas. Para cada proyecto, la APC designa una Comisión Técnica que la asesora en todas las etapas de la contratación¹⁷⁷.
- La CND tiene diversos cometidos, que incluyen: i) elaborar lineamientos técnicos aplicables a proyectos de PPP (guías de mejores prácticas, manuales, modelos e instrumentos); ii) asesorar a las APC's y contribuir a fortalecer sus capacidades en diseño e implementación de proyectos; iii) asesorar al Poder Ejecutivo en la identificación y priorización de proyectos de PPP. La CND puede ser contratada en forma directa por la APC para la estructuración de proyectos de PPP. En proyectos cuyo monto total no supere los 850 millones de Unidades Indexadas (unos 95 millones de dólares), con autorización fundada del Poder Ejecutivo, la APC puede acordar directamente con la CND que esta asuma la implementación de un proyecto de PPP en forma integral y posteriormente lo transfiera al sector privado. Asimismo, la APC puede celebrar directamente Contratos de PPP con la CND.

¹⁷⁴ Son Contratos de PPP aquellos en que una Administración Pública encarga a un privado, por un período determinado, el diseño, la construcción y la operación de infraestructura o alguna de dichas prestaciones, además de la financiación.

¹⁷⁵ Con modificaciones introducidas por el Decreto 280/012.

¹⁷⁶ También se pueden usar los contratos de PPP para colonización de tierras. Los contratos de PPP en ningún caso pueden incluir: i) servicios educativos cuando se trate de centros educativos; ii) servicios sanitarios cuando se trate de centros de salud; y iii) servicios de seguridad, sanitarios y de reeducación de reclusos cuando se trate de cárceles.

¹⁷⁷ La Comisión Técnica tiene un mínimo de tres miembros y un máximo de cinco, y al menos dos deben ser funcionarios de la APC. Los miembros deben tener idoneidad en los diferentes aspectos de la contratación y al menos uno debe tener reconocida idoneidad técnica en la materia de la contratación.

- La Unidad de Proyectos de PPP del MEF tiene una amplia lista de cometidos en relación con los proyectos, que incluyen: i) aprobar lineamientos técnicos aplicables, guías de mejores prácticas, manuales, etc.; ii) realizar seguimiento de los aspectos económico-financieros y verificar cumplimiento de los aspectos presupuestarios; iii) evaluar factibilidad fiscal y riesgos; iv) evaluar conveniencia de emplear modalidad de PPP en lugar de inversión pública; v) realizar los análisis que corresponden al MEF; vi) pronunciarse respecto del resultado de la evaluación de la APC respecto de las ofertas presentadas a los llamados públicos.
- MEF y OPP, actuando de forma coordinada, deben pronunciarse respecto de diversos documentos que debe presentar la APC: i) perfil de proyecto; ii) elegibilidad del proyecto; iii) factibilidad y documento de evaluación previa; iv) bases generales de contratación y borrador de contrato.

La solución de conflictos en relación con Contratos de PPP se procesa a través del arbitraje, siendo el laudo del Tribunal Arbitral inapelable.

Hasta el momento, la utilización del régimen ha sido escasa, a pesar de estar reglamentado desde principios de 2012. El objetivo del régimen es reducir el déficit de infraestructuras públicas, acelerando su construcción mediante una participación privada que permita superar las restricciones presupuestales que afectan a la inversión pública. Los procedimientos establecidos son complejos, con intervenciones burocráticas diversas en varias instancias, que suponen un período prolongado de evaluación y adjudicación. La propia Ley 18.786 tuvo un largo proceso de gestación y su aprobación requirió establecer un conjunto de controles para neutralizar las resistencias a abrir áreas de la inversión pública a la participación privada. Si bien existe un déficit significativo de infraestructura pública, también es cierto que los montos asignados a la misma son significativos. Entonces, tanto organismos públicos como empresas privadas pueden seguir realizando proyectos a través de los mecanismos tradicionales de contratación pública, sin necesidad de recurrir a la modalidad de PPP.

A comienzos de 2016, existían 7 proyectos en proceso, de los cuales sólo uno está en fase de construcción, en otro se ha adjudicado la licitación y tres tienen abierto el llamado público a interesados. La Administración que asumió en marzo de 2015 ha asignado un papel protagónico a este instrumento, con el que prevé financiar el 34% de los USD 12.370 mill. del Plan Quinquenal de Inversión en Infraestructura 2015-2019.

V.2.6 Promoción de inversiones y asistencia a inversores

La promoción externa de inversiones corresponde al Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios (denominado usualmente “Uruguay XXI”), creado por la Ley 16.736 de 1996¹⁷⁸, que le asigna los siguientes cometidos:

- (i) Promover la radicación de inversiones extranjeras en el país y el crecimiento, diversificación y mayor valor de las exportaciones.

¹⁷⁸Reglamentada por Decretos 214/996 y 624/006.

- (ii) Promover y difundir la imagen país en el exterior en lo que respecta a las inversiones y a las exportaciones.
- (iii) Desarrollar y prestar servicios de información y apoyo a los exportadores e inversores, reales o potenciales.
- (iv) Preparar y ejecutar actividades promocionales, internas y externas, a través de representaciones permanentes, itinerantes u otras.
- (v) Coordinar acciones promocionales de inversiones y exportaciones que se cumplen en el exterior mediante el esfuerzo conjunto público y privado.
- (vi) Asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo concerniente a aspectos que puedan mejorar las condiciones para la inversión y exportación.

Los cometidos están claramente atribuidos y con jerarquía legal. A su vez, es un conjunto amplio que contempla todas las funciones esenciales de este tipo de instituciones, incluyendo las de *after care* de inversiones y el asesoramiento proactivo a las autoridades gubernamentales para la mejora del clima de inversiones. El Instituto tiene exclusivamente responsabilidades de promoción y no interviene en materia regulatoria (excepto, como eventual asesor), ni de otorgamiento y control de incentivos a la inversión.

Uruguay XXI es una persona pública no estatal dirigida por un Consejo de Dirección integrado por 10 miembros: sendos representantes de cinco Ministerios, el Director Ejecutivo y cuatro representantes del sector privado¹⁷⁹. El Instituto debe ajustar su actuación a la política de comercio e inversiones fijada por el Poder Ejecutivo y la comunicación y coordinación con el Poder Ejecutivo se realiza a través de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior¹⁸⁰.

La integración del Consejo de Dirección, por cantidad de miembros y jerarquía, ha determinado que el mismo sea muy poco operativo, constituyendo una instancia de frecuencia anual a efectos de cumplir con las formalidades de la aprobación de balances y programas de actividades, pero sin mayor injerencia en aspectos sustantivos de la orientación y funcionamiento del Instituto. En 2006 se intentó modificar esta situación a través de la creación de una Comisión Permanente del Consejo de Dirección, integrada por dos representantes del sector público y dos del sector privado, con el objetivo de apoyar el trabajo del Director Ejecutivo¹⁸¹. Sin embargo, esta Comisión no fue designada.

El Instituto no cuenta con representaciones permanentes en el exterior y la reglamentación habilita la comunicación directa con las representaciones diplomáticas y consulares a los efectos de la coordinación de acciones promocionales. Asimismo, existen diversas instituciones del sector público con alguna especialización sectorial o

¹⁷⁹Los Ministerios son: Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), MEF, MIEM, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y MINTUR. El Consejo es presidido por el Ministro de RREE. Actualmente, los representantes titulares del sector privado son los Presidentes de la Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Nacional de Comercio y Servicios, y Cámara Mercantil de Productos del País, y el Secretario de Relaciones Internacionales del PIT-CNT; mientras que los representantes alternos son los Presidentes de la Unión de Exportadores del Uruguay, la Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas, el Instituto Nacional del Cooperativismo y la Asociación Rural del Uruguay. A las reuniones del Consejo de Dirección son convocados los representantes titulares y alternos del sector privado.

¹⁸⁰La CIACEX está integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores, que la preside, Economía y Finanzas, Industria, Energía y Minería, Ganadería, Agricultura y Pesca, y Turismo, y el Director de la OPP.

¹⁸¹Decreto 624/006.

regional que desarrollan actividades promocionales en relación con su sector o región, las que en general, son puestas en conocimiento del Instituto.

La estructura operativa de Uruguay XXI está encabezada por un Director Ejecutivo, encargado de la administración del Instituto, un Gerente General y cuatro gerencias sustantivas: Promoción de Exportaciones; Promoción de Inversiones; Inteligencia Competitiva; e Imagen y Comunicación. La Gerencia de Promoción de Inversiones se ocupa de la promoción internacional y de la asistencia al inversor, y cuenta con el apoyo de la Gerencia de Inteligencia Competitiva en materia de prospectiva de inversiones, y de la de Imagen y Comunicación en la difusión de la imagen país. A pesar de existir dos gerencias, la separación entre las funciones de promoción de exportaciones e inversiones no sería plena en tanto otra gerencia – Inteligencia Competitiva – tiene a su cargo la prospectiva de inversiones y la de mercados, así como los servicios de información.

En promoción de inversiones, Uruguay XXI presta los siguientes servicios:

- Información: difusión de beneficios generales y sectoriales para la inversión; guía del inversor; información sobre costos de instalación y funcionamiento; estudios periódicos sobre la economía del Uruguay y estudios sectoriales.
- Asistencia al inversor: información personalizada sobre preguntas específicas (mercado de trabajo, impuestos y legislación, costos, incentivos a las inversiones); contactos con entidades de gobierno, actores industriales, instituciones financieras, centros de I+D y socios potenciales; y facilitación de visitas al país de inversores extranjeros, incluyendo organización de agenda de reuniones con autoridades públicas, proveedores, socios potenciales y cámaras empresariales.
- Promoción de oportunidades de inversión en eventos estratégicos, misiones y rondas de negocios.

En el período 2002-2008, el Instituto tuvo escasa actividad debido a restricciones presupuestales. A partir de 2009, los recursos asignados se multiplicaron por más de tres y el Instituto se ha reposicionado como el referente en materia promocional para públicos y privados. La promoción de inversiones estuvo tradicionalmente relegada, subordinada a la prioridad otorgada a las actividades de promoción de exportaciones. Si bien este aspecto se habría subsanado en los últimos años, la promoción de inversiones ha sido esencialmente de tipo reactivo, atendiendo consultas y prestando apoyo a inversores potenciales que manifiestan su interés en el país, y realizando presentaciones de las ventajas de invertir en el Uruguay en el marco de eventos internacionales o misiones al exterior de autoridades nacionales. El Instituto cumple de forma satisfactoria con las funciones básicas, pero se encuentra en una fase de desarrollo anterior a la que corresponde a la realidad y las necesidades de la atracción de inversiones en Uruguay.

No se están explotando los beneficios potenciales de los servicios de *after care* con un enfoque proactivo ni de la proactividad en la focalización con el objetivo de identificar y

atraer los inversores más adecuados a los objetivos de desarrollo¹⁸². Tampoco se ha desarrollado sistemáticamente el asesoramiento proactivo a las autoridades de gobierno en cuanto a la introducción de ajustes en aspectos normativos y operativos que resulten en un mejor clima de inversiones y derrames de la IED (*policy advocacy*). La realidad de, y las condiciones para, la atracción de inversiones en el Uruguay, sugieren que tales beneficios potenciales pueden ser significativos, y en consecuencia, sería elevada la rentabilidad de implementar una función de promoción de inversiones de carácter estratégico. El avance en este sentido tiende a modificar también los requerimientos en materia de presencia en el exterior, en el entendido que las actividades de promoción por proyecto demandan acciones directas y contacto más cercano con inversores potenciales.

Por su parte, la atención directa al inversor, tanto nacional como extranjero, en la etapa final de decisión sobre su inversión y en la gestión burocrática para concretarla, está centralizada en la Unidad de Apoyo al Sector Privado del MEF, creada en 2007.

V.3Clasificación de los instrumentos según focalización

En el Cuadro 21 se clasifican los instrumentos de promoción de inversiones del Uruguay según dos dimensiones de focalización: sectores/actividades y objetivos de desarrollo o contrapartidas (metodología resumida en el Cuadro 3). La ausencia de contrapartidas relevantes se manifiesta en los instrumentos correspondientes al régimen general de inversiones, tal como cabe esperar por definición. Cumplen también con esta característica el régimen de ZF's y los regímenes de promoción de los sectores automotriz y de maquinaria y equipo agrícola. En estos regímenes sectoriales se requiere únicamente realizar una actividad determinada (producción o exportación), sin requisitos de nueva inversión y sin alterar las condiciones bajo las que tradicionalmente se han desarrollado estas actividades. Por otra parte, el régimen de ZF's se ha ubicado en una situación intermedia entre la exigencia de contrapartidas tradicionales y la ausencia de contrapartidas relevantes. Si bien este régimen ha amparado negociaciones para la atracción de proyectos de inversión estratégicos y de gran porte, también habilita a que los usuarios operen en el mismo con escasa nueva inversión o creación de empleo.

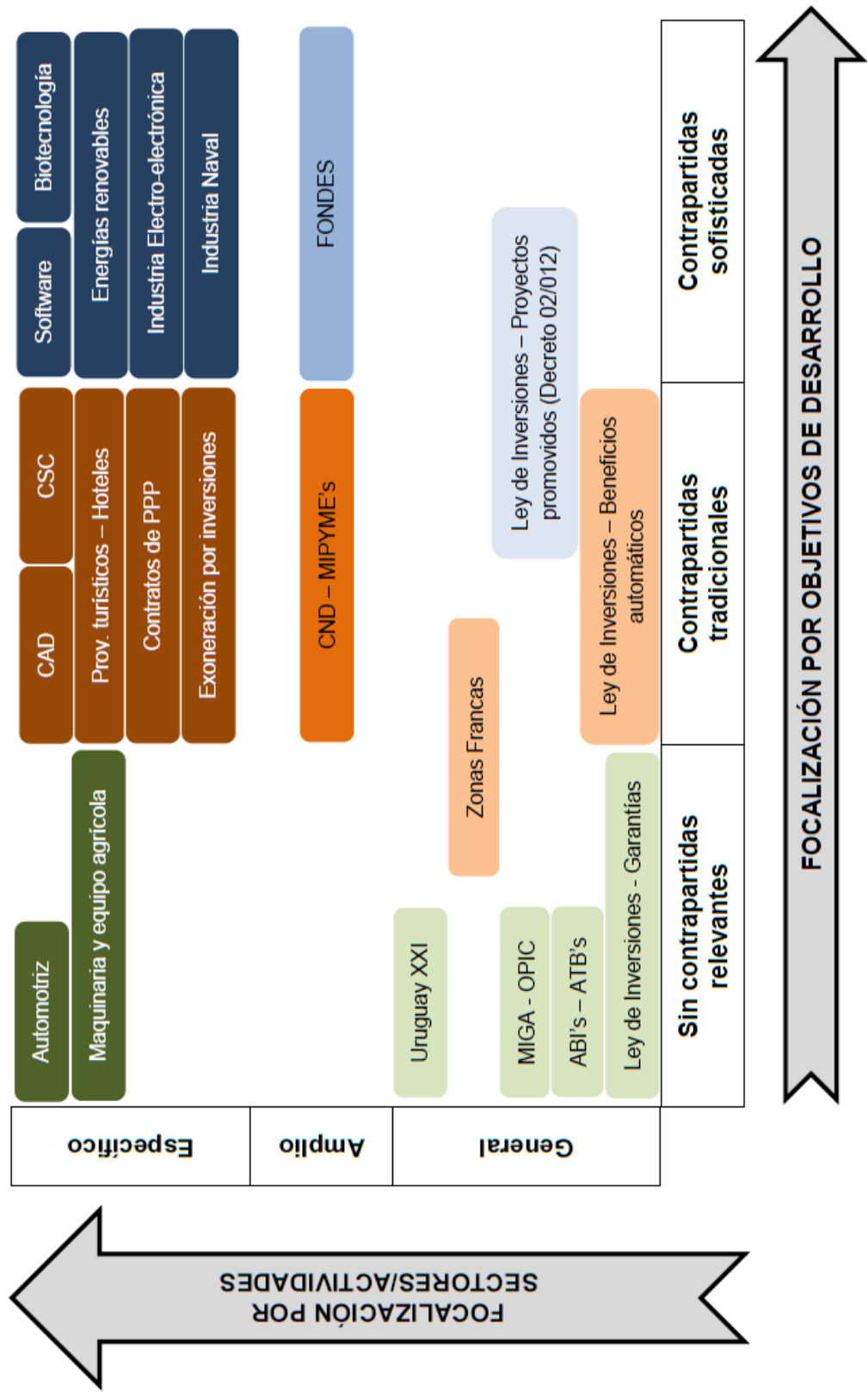
En la mayoría de los instrumentos con contrapartidas tradicionales, la exigencia consiste en la realización de una inversión. La exoneración por inversiones del impuesto a la renta se ha considerado de alta focalización a partir de que ha quedado restringida a empresas pequeñas. En los regímenes sectoriales de centros de atención a distancia (CAD) y centros de servicios compartidos (CSC) la contrapartida principal es la generación de empleo. En el segundo hay también exigencias relevantes de capacitación de los recursos humanos, por lo que podría haberse considerado una ubicación intermedia entre contrapartidas tradicionales y sofisticadas

Las contrapartidas sofisticadas se observan en varios instrumentos. El régimen general de incentivos a proyectos de inversión específicos de la Ley de Inversiones

¹⁸²La IED es fuente de nuevo capital a través de reinversiones y también de IED secuencial e inversiones asociadas. El *after care* suele considerarse un instrumento clave para maximizar el impacto de la IED a través de reinversiones, incremento de encadenamientos, incremento del valor agregado nacional y movimientos a lo largo de la cadena de valor.

(Decreto 02/012) se ha ubicado en una situación intermedia entre contrapartidas tradicionales y sofisticadas. Si bien el régimen otorga beneficios fiscales en base a indicadores de utilización de tecnologías limpias, gasto en I+D y otros vinculados con el desarrollo sustentable e innovador, también es posible acceder a tales beneficios a partir de una inversión que genera empleo y/o exportaciones. A su vez, hay actividades sectoriales que son en sí mismas intensivas en incorporación de conocimiento (software y biotecnología) y otras que hacen directamente a la sustentabilidad del desarrollo (energías renovables). Por su parte, otros regímenes sectoriales incluyen requisitos de implementación de programas de asociatividad o de desarrollo de proveedores (industrias naval y electro-electrónica), que son contrapartidas sofisticadas aunque no hayan tenido los resultados esperados. Finalmente, el FONDES, en virtud de la reformulación de 2015, ha sido clasificado dentro de esta categoría y con amplio alcance (MIPYME's y cooperativas de cualquier sector de actividad).

Cuadro 21 – Uruguay: clasificación de instrumentos de promoción de inversiones según dimensión e intensidad de focalización



Fuente: elaboración propia

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

VI.1 Comentarios generales

El Uruguay tiene una posición destacada entre los PED en las condiciones generales que son determinantes de las decisiones de inversión. No obstante, en este marco general existen también factores limitantes sustantivos en algunas materias, entre las que se destacan: i) la educación básica y la adecuación de las capacidades de los recursos humanos; ii) la infraestructura de transporte; iii) la inversión en I+D+i; y iv) la inserción económica internacional.

El MERCOSUR está muy lejos de las expectativas originales y es un proceso de integración estancado y caracterizado por la inestabilidad en las condiciones de acceso a mercados. Sin embargo, el MERCOSUR no es sustituible en su papel en el desarrollo económico del Uruguay. El MERCOSUR es decisivo para el comercio de mercaderías con Argentina y Brasil, y es la base para el desarrollo de empresas nacionales en el sector industrial y de una parte de la IED. Si bien el MERCOSUR se ha constituido en una restricción para las negociaciones comerciales con terceros países, también es cierto que el atractivo individual del Uruguay como socio comercial es muy bajo y que acuerdos con bloques o países desarrollados, o grandes economías emergentes, son difíciles de concretar negociando individualmente. En este contexto de alternativas de inserción internacional limitadas, adquiere especial relevancia el óptimo aprovechamiento de los márgenes de acción unilateral, que incluyen el diseño e implementación de las políticas e instrumentos para la promoción de inversiones y la atracción de IED.

La evaluación global del sistema de inversión y las fortalezas relativas del país sugieren que aún existen márgenes relevantes para profundizar las reformas de las políticas públicas en línea con las mejores prácticas. Estas últimas apuntan a mecanismos cada vez más focalizados y vinculados con los objetivos de desarrollo, lo que da lugar a instrumentos cada vez más complejos y exigentes en cuanto a las capacidades de quienes los diseñan y aplican, y de quienes son sus beneficiarios potenciales. En este sentido, los ajustes que se puedan introducir en estos mecanismos tienen que darse en un marco de consistencia con los requerimientos de capacidades públicas y privadas, y el fortalecimiento de éstas debe ser parte integral de los procesos de ajuste. Los recursos destinados a la generación de capacidades sustentables serán rentabilizados en términos de la eficacia y eficiencia del instrumento correspondiente. A continuación se realiza una lectura general de los apoyos públicos a las inversiones en el Uruguay desde la perspectiva de las mejores prácticas internacionales sobre incentivos a las inversiones, identificadas en la sub sección III.3.

Fundamentos. En el Uruguay el compromiso político con la inversión es claro, sólido y de larga data, y alcanza a la inversión extranjera, siendo la no discriminación según la nacionalidad del capital un principio establecido hace décadas. Los fundamentos de los instrumentos de apoyo, su racional y justificación, están alineados con la estrategia de desarrollo, lo que se ha profundizado en los últimos años a partir de la

armonización de criterios y la mayor especialización de los instrumentos según sectores de actividad y características horizontales de las actividades. La estrategia de desarrollo del Uruguay está expresada en programas de gobierno, y con mayor consistencia, en diversas presentaciones públicas de las autoridades, que expresan una política general en materia de incentivos y los objetivos de la política industrial. Los efectos buscados de la inversión, además del obvio de contribución al crecimiento, se han relacionado crecientemente con componentes esenciales para el desarrollo, tales como: innovación y apropiación tecnológica; empleo y calificación de los recursos humanos; encadenamientos productivos; desarrollo sustentable; valor agregado e incorporación de conocimiento; inserción exportadora.

Objetivos. Los objetivos de los incentivos están claramente explicitados en la mayoría de los instrumentos. En algunos casos, la inversión se pretende alcanzar por vía indirecta, mediante ventajas fiscales o de otro tipo a la realización de una actividad determinada. La inversión, la creación de empleo y el progreso técnico son objetivos comunes a diversos mecanismos. La gran mayoría de los regímenes de promoción sectorial se concentra en la adquisición de conocimientos y capacidades orientados a la producción de bienes y servicios de media y alta tecnología en industrias estratégicas. Los objetivos de los instrumentos son específicos y medibles, y en varios casos se han establecido formalmente indicadores consistentes con la información que genera su aplicación, especialmente, en el régimen general de incentivos a inversiones específicas (Decreto 02/012) y los regímenes sectoriales en el marco de la Ley de Inversiones. La inclusión de límites temporales con metas intermedias no está prevista en la mayoría de los casos.

Efectividad. Es difícil determinar si hubo alguna evaluación de la efectividad de los instrumentos antes de su adopción. Además, la experiencia internacional comparada tiene un valor relativo para predecir la efectividad de los instrumentos debido a las particularidades de la economía uruguaya. En cambio, sí es posible aproximar la efectividad a través de los resultados de la aplicación, aunque con las limitaciones que implican la ausencia de metas cuantitativas declaradas, y en algunos casos, de información completa y sistematizada sobre utilización. En este sentido, existe alguna evidencia de impactos efectivos en los principales regímenes promocionales – Decreto 02/012 y ZF's – y en varios de los regímenes de incentivos sectoriales – turismo, software y energías renovables.

El desperdicio potencial de recursos públicos, por ineffectividad del diseño de los instrumentos o por redundancia, es difícil de analizar previo al otorgamiento de los incentivos y también ex post. No obstante, puede argumentarse que la probabilidad de desperdicio de recursos públicos es mayor cuando se observan: i) inversiones en empresas existentes; ii) inversiones frecuentes y de tamaño reducido en términos del tamaño de la empresa; iii) inversiones en relación con recursos o activos estratégicos; iv) inversiones en empresas orientadas al mercado doméstico; v) incentivos que no son significativos en relación con el proyecto de que se trate. Estos puntos pueden servir de guía para identificar la información necesaria sobre aplicación de los incentivos y tener una primera aproximación de la redundancia potencial en el conjunto de los instrumentos de apoyo.

Costos y Beneficios. La evaluación previa de costos y beneficios, aun cuando se realice, ofrece márgenes de error considerables. En cambio, es más importante y

precisa la evaluación de costos y beneficios de la utilización de un instrumento o del sistema de inversión en su conjunto, con el propósito de introducir correctivos. En el caso uruguayo se observan algunos avances en esta línea en los últimos años, en particular, una aproximación a una evaluación de costos y beneficios del régimen de promoción de la Ley de Inversiones (Decretos 455/07 y 02/012) y algunos de los regímenes sectoriales en el marco de la misma, y el cómputo de la renuncia fiscal (gasto tributario) a nivel de impuesto, régimen y sector de actividad, que realiza la DGI. Para los dos últimos decretos reglamentarios de la Ley de Inversiones se calculó la relación entre el monto de exoneración fiscal y los incrementos en el empleo, las exportaciones y el gasto en I+D+i. De todos modos, se trata de actividades puntuales y de alcance parcial, que deben aún ser consolidadas, sistematizadas y extendidas a todos los casos, e idealmente, prever en la propia normativa la posibilidad de introducir correctivos como resultado de tales evaluaciones.

Revisión periódica. La revisión se ha convertido en una práctica regular en los instrumentos de apoyo a la inversión y otras actividades económicas. En la última década se modificó en dos ocasiones la reglamentación de la Ley de Inversiones (Decretos 455/07 y 02/012), está en tratamiento parlamentario la modificación del régimen de ZF's, se adoptaron o modificaron varios incentivos sectoriales, está en revisión el subsidio automotriz y se establecieron nuevos regímenes como el de contratos de PPP. No obstante, no se dispone de un mandato explícito, que defina la periodicidad de las revisiones, ni de metodologías de evaluación preestablecidas.

Transparencia y predictibilidad. También en este aspecto se observan desarrollos en el sentido de las mejores prácticas. En cuanto a la difusión pública de la información relativa a la utilización de los incentivos se destaca el régimen general de incentivos a inversiones específicas en el marco de la Ley de Inversiones: se publica la resolución del Poder Ejecutivo que declara promovido el proyecto de inversión, identificando beneficios y beneficiario. Situación similar se verifica en el FONDES desde 2013. A su vez, el acceso a la información es más complejo, o la misma está disponible a niveles agregados, en varios de los regímenes sectoriales y el régimen de ZF's.

Con frecuencia, las políticas públicas, y en especial las referidas a incentivos y regulaciones que inciden en la actividad empresarial, son anunciadas y difundidas, y están abiertas a discusión con los interesados. En forma relativamente excepcional se ha utilizado el mecanismo de la consulta pública (por ejemplo, para el régimen del Decreto 02/012). En algunos casos, como los sectores industriales considerados prioritarios, se crearon instancias formales en las que participan las autoridades competentes, los empresarios y entidades representativas de los trabajadores del sector (Consejos Sectoriales).

En el Uruguay, los incentivos son establecidos por leyes y su aplicación reglamentada por decretos, y eventualmente, resoluciones. Las excepciones vienen dadas por el subsidio automotriz y el FONDES mientras no tuvo jerarquía legal. Algunas decisiones puntuales de administración de los mecanismos son tomadas por las autoridades de aplicación. Las ventajas de la utilización de leyes a los efectos de garantías,

transparencia y debate público de los incentivos, deben ser contrapesadas con la complejidad política y la lentitud del proceso legislativo en algunos países. Bajo estas circunstancias, puede ser preferible el esquema de normas generales establecidas en leyes y regulaciones para hacerlas efectivas en decretos. Este es el caso que aplica al Uruguay, donde el Poder Ejecutivo tiene amplias facultades en materia de incentivos a las inversiones, que le han permitido introducir modificaciones sustantivas en la promoción de las mismas sin necesidad de modificar la Ley de Inversiones de 1998.

Los criterios para el otorgamiento de los incentivos están contenidos fundamentalmente en las reglamentaciones del Poder Ejecutivo y en algunos casos en las que emiten las autoridades de aplicación correspondientes. El nivel de detalle suele ser suficiente y se observa que la introducción de exigencias de contrapartidas no tradicionales ha estado acompañada de la definición de indicadores que contribuyen a la predictibilidad del instrumento. La relación entre los inversores y la Administración permite obtener aclaraciones sobre la aplicación de las normas sin que ello constituya en todos los casos un sistema formal de consultas vinculantes.

Estabilidad. En la última década, la normativa sobre promoción de inversiones e instrumentos asociados ha sido muy dinámica pero se entiende que esto ha ocurrido en el marco de un sistema promocional estable, cuyos principales pilares se han mantenido durante muchos años (Ley de Inversiones; Ley de ZF's). En general, las modificaciones parecen motivadas en la búsqueda de mejorar resultados, alinear con buenas prácticas, captar nuevas oportunidades y responder a necesidades del desarrollo del país.

Contrapartidas y observancia. La exigencia de contrapartidas ha sido consistentemente explicitada por las autoridades como uno de los principios básicos del sistema de promoción de inversiones en las últimas Administraciones. Las modificaciones de los instrumentos y la introducción de nuevos fueron aumentando las exigencias de contrapartidas y agregando a las tradicionales – inversiones, empleo, exportaciones – otras más sofisticadas y de mayor impacto potencial en la transformación de la estructura productiva, tales como, I+D+i, calidad del empleo, desarrollo sustentable, asociatividad y desarrollo de proveedores, entre otros. En el régimen de promoción de la Ley de Inversiones (Decreto 02/012) hay una vinculación entre el nivel de las contrapartidas y la intensidad y duración de los beneficios relativos al IRAE. Algunos regímenes sectoriales exigen un nivel mínimo de algún indicador a efectos de otorgar determinados beneficios (CAD, industrias naval y electro-electrónica). En otros regímenes, la propia actividad beneficiada se relaciona con el desarrollo sustentable o la incorporación de alto contenido de conocimiento (energías renovables, software y biotecnología). Permanecen algunos casos en los que prácticamente no se exigen contrapartidas (automotriz, maquinaria y equipo agrícola, y ZF's).

La normativa prevé el control de la ejecución de los proyectos y del cumplimiento de los requisitos que solo se pueden verificar con posterioridad a la inversión, así como las penalizaciones en casos de incumplimiento o de desvío del régimen respectivo. No se cuenta con información respecto de la rigurosidad con que estos controles y sanciones se aplican. Es habitual que, en presencia de restricciones presupuestales,

en la gestión de los mecanismos de incentivos se resientan las actividades de monitoreo y control.

Sustentabilidad/transitoriedad. La sustentabilidad económica, social y ambiental de los proyectos de inversión es un concepto básico de la política de desarrollo, aunque su aplicación en la práctica ofrece dificultades debido a la complejidad técnica de algunos de los conceptos involucrados. En el sistema uruguayo es un objetivo habitualmente declarado el de otorgar los incentivos a proyectos sustentables económica, social y ambientalmente, aspectos que han recibido atención creciente en las políticas públicas. Asimismo, la legislación laboral y el estado de las relaciones laborales descartan plenamente una eventual reducción de los estándares para promover inversiones u otras actividades. La discusión de los aspectos ambientales de algunas inversiones de potencial impacto en la materia ha sido intensa y en algunos casos dilató la concreción de los proyectos (explotación de mineral de hierro, planta regasificadora, plantas de celulosa).

En cuanto a la transitoriedad de los apoyos públicos a proyectos de inversión o a la realización de ciertas actividades, la gran mayoría de los regímenes prevé apoyos por plazos determinados, y en algunos casos, estos apoyos son decrecientes. Las excepciones a la transitoriedad se observan en el subsidio automotriz, la exoneración de IRAE a las exportaciones de software y el régimen de ZF's. Se han observado situaciones de regímenes establecidos por un período determinado, que luego pasan a ser objeto de múltiples prórrogas, algunas de ellas por períodos muy cortos, hasta que, en algunos casos, se elimina la existencia de un plazo.

Diferenciación. Los instrumentos de apoyo a las inversiones empleados en el Uruguay muestran una diferenciación moderada según los distintos tipos de inversiones o inversores. En particular, algunos instrumentos consideran específicamente a las MIPYME's: i) los instrumentos financieros de la CND están orientados a atender las restricciones en el acceso al financiamiento de estas empresas; ii) el Decreto 02/012 prevé que las micro y pequeñas empresas puedan optar entre beneficios adicionales en el esquema general o un régimen simplificado; y iii) el régimen sectorial de biotecnología establece como condición suficiente para acceder a los beneficios ser MIPYME. La situación vigente puede cambiar sustantivamente a partir del funcionamiento de la partición del FONDES administrada por la ANDE, que tiene por finalidad el apoyo al desarrollo de las MIPYMEs. Esto último debería contemplar un abordaje integral de la problemática de las micro y pequeñas empresas, incluyendo el desarrollo de sus capacidades para constituirse en potenciales beneficiarios de los instrumentos de apoyo.

Soporte institucional. La gestión pública en general tiene una marcada compartimentación temática, con vinculaciones transversales con frecuencia débiles y una relación interinstitucional compleja de establecer. No obstante, en la aplicación de la Ley de Inversiones se logró constituir un soporte interinstitucional para la ejecución (COMAP) en que participan los ministerios con responsabilidades sectoriales y el MEF, que además incluye una ventanilla única (UNASEP). Los apartamientos más notorios de este tipo de soporte se observan en el subsidio automotriz, de responsabilidad casi exclusiva del MIEM, y en el régimen de Zonas Francas, de responsabilidad casi exclusiva del MEF.

La institucionalidad vigente puede ser la referencia para avanzar en un formato interinstitucional jerarquizado al interior del Poder Ejecutivo que sea responsable de un abordaje integral y permanente de los apoyos a las inversiones, desde los lineamientos estratégicos hasta la evaluación de los resultados. Esta entidad debe encargarse de: i) formular/proponer las políticas de incentivos y promoción de inversiones; ii) validar el diseño de los programas e instrumentos a ser ejecutados por los organismos competentes; iii) identificar necesidades de implementar nuevos mecanismos; y iv) evaluar el funcionamiento del sistema y sus componentes y proponer los correctivos que sean necesarios. La entidad estaría integrada por las autoridades ministeriales y promovería la articulación y coordinación de los organismos involucrados, sin alterar las competencias vigentes de los mismos. De este modo, se procura un esquema organizacional que no implique transformaciones profundas pero que al mismo tiempo sea significativo en sus efectos potenciales.

Uruguay XXI es una agencia de promoción de inversiones y exportaciones consolidada. Se aparta de las mejores prácticas en cuanto a que no presenta una plena separación entre la función de atracción de inversiones y la de promoción de exportaciones, en particular, en sus aspectos más estratégicos.

En definitiva, el conjunto de instrumentos de promoción de las inversiones es relativamente amplio y exhibe niveles crecientes, aunque no necesariamente suficientes, de focalización y especialización. La relación entre los instrumentos y las mejores prácticas depende de la antigüedad de su introducción o reglamentación. Los instrumentos adoptados o reglamentados en la última década tienden a aproximarse a las mejores prácticas, y los desvíos respecto de las mismas suelen ser resultado de las características del contexto nacional o regional en que se aplica el instrumento, las capacidades de la Administración en materia de evaluación y control, o aspectos culturales de la gestión pública. Por el contrario, algunos instrumentos más antiguos, que aún se mantienen en vigencia, responden a parámetros diferentes (por ejemplo, el régimen de ZF's y el subsidio automotriz). En el ámbito específico de los incentivos tributarios se observa que la gran mayoría de los considerados en este trabajo, tanto generales como sectoriales, se han implementado bajo un marco de consistencia común dado por la Ley de Inversiones, que permite que una misma inversión reciba incentivos correspondientes a su sector de actividad e incentivos generales a proyectos específicos, sin superposiciones.

VI.2Comentarios particulares

Ley de inversiones – Decreto 02/012

Las modificaciones introducidas en la reglamentación de la Ley de Inversiones han sido efectivas en términos de la utilización del régimen y hay evidencia de su impacto positivo sobre la inversión, el empleo y las exportaciones. Si bien se avanzó (Decreto 455/007) y profundizó (Decreto 02/012) en la focalización y especialización del régimen de incentivos a proyectos de inversión específicos, sigue habiendo margen para una mejora sustantiva en su eficiencia y en su focalización por objetivos de desarrollo. El conjunto de estos objetivos que el régimen pretende atender es amplio, y por lo tanto, son varios los indicadores considerados para el otorgamiento de los

beneficios a un proyecto particular. Esto implica que las inversiones van a obtener en general algún nivel de beneficios pero que difícilmente se aproximen al máximo. Entonces, proyectos que pudieran tener una contribución excepcional en alguno de los indicadores (por ejemplo, empleo de calidad o I+D) accederían a beneficios relativamente modestos en caso de no tener aportes sustantivos en otros indicadores.

En este sentido se entiende conveniente:

- Evaluar especialmente la existencia de redundancia y considerar alternativas para reducirla y mejorar la eficiencia del instrumento, como por ejemplo: i) introducir un sesgo en favor de nuevos emprendimientos; ii) exigir un tamaño mínimo del proyecto de inversión promovido en relación con el tamaño de la empresa que lo ejecuta; iii) limitar la frecuencia para recurrir al régimen por un mismo beneficiario; iv) tener en cuenta la intensidad de la competencia en la actividad de que se trate.
- Estudiar la relación entre los incentivos tributarios del Decreto 02/012 y otros mecanismos de apoyo a conceptos análogos, en particular, los subsidios a I+D+i de la ANII.
- Ajustar los indicadores y sus ponderaciones en favor de comportamientos con impacto sobre la productividad, la calidad del empleo y la incorporación de contenido tecnológico generado domésticamente. Es decir, se trata de avanzar en una línea de mayor exigencia en la definición de algunos de los indicadores y mayor generosidad de los beneficios respectivos¹⁸³.
- Priorizar los mecanismos de control y monitoreo, sistematizarlos y orientarlos en apoyo a una evaluación permanente del régimen.

Función de atracción de inversiones de carácter estratégico

El nivel de desarrollo del país y el proceso sostenido de expansión de la inversión productiva sugieren que la actual promoción de inversiones de tipo esencialmente reactivo debe ser complementada con una promoción estratégica, caracterizada por la proactividad en la focalización a efectos de identificar a los inversores y proyectos más adecuados a los objetivos de desarrollo. Esta promoción estratégica debe procurar la concreción de derrames potenciales de la IED y de la inversión productiva en general (nacional y extranjera; pública y privada). A este respecto, la implementación de servicios de post inversión o *after care* también contribuye a maximizar el impacto de las inversiones a través de reinversiones, incremento de encadenamientos y movimientos a lo largo de la cadena de valor. En estos niveles de sofisticación de las funciones promocionales es una buena práctica la plena independencia entre la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones, junto con una estrecha coordinación entre ambas, especialmente, en una economía pequeña y abierta como la uruguaya y con fuerte presencia de capitales extranjeros en las actividades exportadoras.

Oficinas en el exterior especializadas en la atracción de inversiones

La implementación de una función de atracción de inversiones de carácter estratégico tiende a modificar también los requerimientos en materia de presencia en el exterior, en el entendido que las actividades de promoción por proyecto demandan acciones

¹⁸³ Los ponderadores de los distintos indicadores pueden sumar más del 100% como forma de premiar especialmente algunos comportamientos y otorgar beneficios consistentes con la contribución realizada.

directas y un contacto más cercano con inversores potenciales. Una vez definidas las bases de la estrategia de atracción de inversiones, se entiende conveniente considerar la implementación de un proyecto piloto de presencia permanente en el exterior, tomando en consideración la experiencia internacional comparada relevante.

Desarrollo de proveedores/asociatividad

Algunos regímenes de promoción sectoriales incluyen entre sus contrapartidas a la implementación por parte de los beneficiarios de programas de desarrollo de proveedores y de asociatividad (industrias naval y electro-electrónica; biotecnología). Este es un paso en la dirección de aprovechar los derrames potenciales de las inversiones pero el incentivo tributario puede ser insuficiente para que el beneficiario aborde la complejidad implícita en la implementación de este tipo de programas. En este sentido, se entiende conveniente evaluar la aplicación de esta clase de contrapartidas en otros regímenes y complementar el incentivo tributario con programas específicos para el apoyo a iniciativas de desarrollo de proveedores y de asociatividad.

Contratos de inversión

El marco legal uruguayo para los contratos entre el Estado y los inversores en relación con grandes proyectos de inversión sólo prevé la posibilidad de otorgar beneficios especiales a inversiones que alcancen un determinado monto, sin establecer otras condiciones. Adicionalmente, la reglamentación tampoco establece con precisión los límites y los procedimientos de la negociación entre los inversores y el Estado. Entonces, se entiende conveniente considerar un régimen de contratos con jerarquía legal, que demarque los límites tanto para la estabilidad de las reglas como para la concesión de beneficios extraordinarios.

Actualización de regímenes

En el Uruguay se mantienen algunos regímenes promocionales que están vigentes hace décadas y no han sido objeto de modificaciones sustantivas en su marco normativo, lo que ha determinado su apartamiento de los principios generales de los instrumentos de incentivos, que sí han sido contemplados a efectos de la introducción o reglamentación de los demás regímenes en la última década. Los casos más notables y significativos son el régimen de ZF's y el subsidio automotriz.

BIBLIOGRAFÍA

Alsan, M; Bloom, D.; Canning, D. (2004), The Effect of Population Health on Foreign Direct Investment, en *NBER Working Paper* 10596.

Amsden, A.; Tschang, T.; Goto, A. (2001), Do Foreign Companies Conduct R&D in Developing Countries: A New Approach to Analyzing the Level of R&D, with an Analysis of Singapore, en *ADB Institute Working Paper* 14.

Azémar C.; Delios, A. (2008a), The Tax Sparing Provision Influence: A Credit vs Exempt Investors Analysis, en *Working Paper 2007_31, Business School - Economics, University of Glasgow*.

Azémar C.; Delios, A. (2008b), Tax competition and FDI, the special case of Developing Countries, en *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 22(1).

Azémar, C.; Desbordes, R., Mucchielli, J.L. (2007), Do Tax Sparing Agreements contribute to the attraction of FDI in developing countries, en *International Tax and Public Finance*, vol. 14(5).

Baldwin, R.; Krugman, P. (2002), Agglomeration, Integration and Tax Harmonization, en *NBER Working Paper* 9290.

Barthel, F.; Busse, M.; Neumayer, E. (2010), The impact of double taxation treaties on foreign direct investment: evidence from large dyadic panel data, en *Contemporary Economic Policy*, vol. 28(3).

Bénassy-Quéré, A.; Fontagné, L.; Laréche-Révil, A. (2003), Tax Competition and Foreign Direct Investment, en *CEPII Working Paper* 2003-17.

BID (2015), Uruguay: aportes para una efectiva inserción internacional, *Nota Técnica sobre Comercio Exterior e Inversiones*, mimeo

Biggs, P. (2007), Tax Incentives to Attract FDI, *Paper presented at the Meeting of Experts on FDI, Technology and Competitiveness*, UNCTAD.

Bird, R. (2008), Tax challenges facing developing countries, en *International Studies Program Working Paper* 08-02.

Bird, R.; Zolt, E. (2008), Technology and taxation in Developing Countries: From Hand to Mouse, en *National Tax Journal*, vol. LXI(4).

Blomström, M. (2002), The economics of international investment incentives, OECD.

Blomström, M; Globerman, S.; Kokko, A. (1999), The determinants of host countries spillovers from foreign direct investment: Review and synthesis of the literature, en *The European Institute of Japanese Studies, Working Paper* No. 76.

Blomström, M., Kokko, A. (2003), The economics of Foreign Direct Investment Incentives, en *NBER Working Paper* 9489.

Blonigen, B.; Davies, R. (2000), The effects of Bilateral Tax Treaties on US FDI activity, en *NBER Working Paper* 7929.

- Blonigen, B.; Davies, R. (2002), Do Bilateral Tax Treaties promote Foreign Direct Investment, *en NBER Working Paper 8834*.
- Blonigen, B.; Davies, R.; Head, K. (2002), Estimating the Knowledge-Capital Model of the Multinational Enterprise: Comment, *en NBER Working Paper 8929*.
- Blonigen, B.; Oldenski, L.; Sly, N. (2014), The Differential Effects of Bilateral Tax Treaties, *en American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6(2).
- Blonigen, B.; Wang, M. (2004), Inappropriate pooling of wealthy and poor countries in empirical FDI studies, *en NBER Working Paper 10378*.
- Bloom, Griffith, Van Reenen (2002), Do R&D tax credits work? Evidence from a panel of countries 1979-1997, *en Journal of Public Economics*, vol. 85.
- Busse, M.; Koniger, J., Nunnenkamp, P. (2007), FDI Promotion through Bilateral Investment Treaties: More Than a Bit?, *en Kiel Working Papers 1403*.
- Carr, D.; Markusen, J.; Maskus, K. (2001), Estimating The Knowledge-Capital Model of the Multinational Enterprise, *en American Economic Review*, 91(3).
- Carr, D.; Markusen, J.; Maskus, K. (2004), Competition for Multinational Investment in Developong Countries: Human Capital, Infrastructure, and Market Size, *en Changes to Globalization: Analyzing the Economics, University of Chicago Press*.
- Charlton, A. (2003), Incentive Bidding for Mobile Investment: Economic Consequences and Potential Responses, *en Technical Paper no. 203, OECD Development Centre, Paris*.
- Chisic, R.; Davies, R. (2004), Asymmetric FDI and tax Treaty Bargaining: Theory and evidence, *en Journal of Public Economics*, 88(6).
- Clark, S. (2002), Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment, *OECD*.
- Clark, S.; Cebreiro, A.; Böhmer, A. (2007), Tax incentives for investment – A global perspective: experiences in MENA and non-MENA countries, *MENA-OECD Investment Programme*.
- Chistiansen, H.; Oman, Ch.; Charlton, A. (2003), Incentives based competition for FDI: The case of Brazil, *en OECD Working Papers on International Investment 2003/01*.
- Dagan, T. (1999), The Tax Treaties Myth, *en New York University Journal of International Law and Policy*, 32.
- Davies, R. (2003), Tax Treaties, Renegotiations, and Foreign Direct Investment, *en Economic Analysis and Policy*, vol. 33(2).
- Dharmapala, D; Hines, J. (2006), Which Countries Become Tax Havens?, *en NBER Working Paper No. 12802*.
- Deloitte (2013), 2013 Global Survey of R&D Tax Incentives.
- De Mooij, R.; Ederveen, S. (2001), Taxation and Foreign Direct Investment: A synthesis of emprirical research, *en CESifo Working Paper No. 588*.

- Desai, M.; Hines, J. (2001), Foreign Direct Investment in a World of Multiple Taxes, *en NBER Working Paper 8440*.
- Devereux, M.; Griffith, R. (1998), Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals, *en Journal of Public Economics*, 68.
- Devereux, M.; Griffith, R. (2002), The impact of corporate taxation on the location of capital: A review, *en Swedish Economic Policy Review* 9.
- Devereux, M.; Lockwood, B.; Redoano, M. (2008), Do countries compete over corporate tax rates?, *en Journal of Public Economics*, vol. 92.
- DGI (2014), Estimación del Gasto Tributario en Uruguay: 2010-2012, mimeo.
- DGI (2015), Estimación del Gasto Tributario en Uruguay: 2011-2013, mimeo.
- Dunning, J. (2002), Determinants of Foreign Direct Investment: Globalization Induced Changes and the Role of FDI Policies, *documento presentado en Annual Bank Conference on Development Economics in Europe, Oslo, mimeo*.
- Eason, A.; Zolt, E. (2003), Tax incentives, *documento preparado World Bank course on practical issues of tax policy in developing countries*.
- Ederveen, S.; de Mooij, R. (2003), To which tax rate does investment respond? A synthesis of empirical research on taxation and Foreign Direct Investment, *en CESifo Working Paper Series 588*.
- Egger, P.; Larch, M.; Pfaffermayr, M.; Winner, H. (2006), The impact of endogenous tax treaties on foreign direct investment: Theory and empirical evidence, *en Canadian Journal of Economics*, vol. 39(3).
- European Commission (2004), Report submitted to CREST in the context of the Open Method of Co-ordination, The Hague, June.
- European Commission (2006), The future of R&D in services: Implications for EU research and innovation policy.
- European Commission (2006), Evaluation and design of R&D tax incentives, *en Report of the CREST Expert Group on Fiscal Measures*, March.
- European Commission (2009), Design and Evaluation of Tax Incentives for Business Research and Development: Good Practice and Future Development, *en final report Expert Group on Impacts of R&D Tax Incentives to the European Commission, Directorate General – Research, November*.
- Farole, T.; Winkler, D. (2012): Foreign Firms Characteristics, Absorptive Capacity and the Institutional Framework: The Role of Mediating Factors for FDI Spillovers in Low- and Middle-Income Countries, *en Policy Research Working Paper 6265, World Bank*.
- FOMIN (2010) Impact Evaluation of the Business Development Program for Uruguay Software Industry.
- Gorter, J.; Parikh, A. (2000), How mobile is capital within the European Union?, *en CPB Research Memorandum No. 172*.

- Griffith, R. (2000), How important is business R&D for economic growth and should the Government subsidise it?, en *The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note No. 12*.
- Gropp, R.; Kostial, K. (2000), The Disappearing Tax Base: Is Foreign Direct Investment Eroding Corporate Rate Income Taxes?, en *IMF Working Paper 00/173*.
- Grubert, H; Mutti, J. (2000), Do taxes influence where U.S. Corporations invest?, en *National Tax Journal, Vol. 54(3)*.
- Gugl, E; Zodrow, G. (2006), International tax competition and tax incentives in developing countries en J. Alm, J. Martinez-Vazquez, & M. Rider (Eds.), *The challenge of tax reform in a global economy, Berlin: Springer*.
- Guimón, J. (2013), National Policies to Attract R&D intensive FDI in Developing Countries, en *The Innovation Policy Platform, Policy Brief, World Bank*.
- Hall, B; Van Reenen, J. (2000), How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence, en *Research Policy, vol. 29*.
- Hallward-Driemeier, M. (2003), "Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI?: Only a bit...and they could bite, en *World Bank, DECRG*.
- Harding, T., Javorcik, B. (2007), Developing economies and international investors: Do investment promotion agencies bring them together?, en *Research Department of Statistics Norway Discussion Paper 513*.
- Haufler, A.; Wooton, I. (1999), Country size and tax competition for foreign direct investment, en *Journal of Public Economics, vol. 71*.
- Head, K.; Ries, J.; Swenson, D. (1999), Attracting foreign manufacturing: Investment promotion and agglomeration, en *Regional Science and Urban Economics, Vol. No. 29*.
- Hines, J. (2000), Tax Sparing and Direct Investment in Developing Countries, en *International Taxation and Multinational Activity, NBER, University of Chicago Press*.
- Holland, D.; Vann, R. (1998), Income Tax Incentives for Investment, en *Tax Law Design and Drafting, Vol. 2, Chapter 23, International Monetary Fund*.
- James, S. (2009), Incentives and investments: Evidence and policy implications, *World Bank*.
- James, S. (2010), Providing Incentives for Investment: Advice for policy makers in developing countries, en *World Bank, Investment Climate in Practice 7*.
- Klemm A. (2009), Causes, Benefits and Risks of Business Tax Incentives, en *IMF Working Paper 09/21*.
- Klemm, A.; Van Parys, S. (2010), Empirical evidence on the effects of tax incentives, en *IMF Working Paper 09/136*.
- Kirkpatrick, C.; Parker, D.; Zang, Y-F (2004), FDI in infrastructure in developing countries: does regulation make a difference?, en *Institute for Development Policy and Management, CRC Working Papers 30703*.

Kokko, A.; Tansini, R.; Zejan, M. (1995), Trade Regimes and Effects of FDI: Evidence from Uruguay, *mimeo*.

KPMG (2012), R&D incentives and services – adding value across the Americas.

Kumar, N. (2006), Infrastructure availability, Foreign Direct Investment Inflows and their export-orientation: A cross-country exploration, *en The Indian Economic Journal*, Vol. 54, No. 1.

Lautier, M.; Moreaub, F. (2012), Domestic Investment and FDI in Developing Countries: The Missing Link, *en Journal of Economic Development*, vol. 37 (3).

Llambí, C; Rius, A.; Carrasco, P.; Carbajal, F.; Cazulo, P. (2014), Una evaluación de los Incentivos Fiscales a la Inversión en Uruguay, Centro de Estudios Fiscales.

Maniruzzaman, A. (2007), National Laws Providing for Stability of International Investment Contracts: A Comparative Perspective, *en The Journal of World Investments and Trade*.

Margalioth, Y. (2003), Tax competition, Foreign Direct Investment and Growth: Using the tax system to promote developing countries, *en Virginia Tax Review*, vol. 23.

Mercer-Blackman, V. (2008), The impact of Research and Development tax incentives on Colombia manufacturing sector: What difference do they make, *en IMF Working Paper 08/178*.

MEF (2013), Incentivos productivos, competitividad y cambio estructural, PPT.

Mintz, J. (2004), The changing structure of tax policies for Foreign Direct Investment in Developing Countries, *en International Studies Program of the Andrew Young School of Policy Studies*.

Mintz, J. (1989), Tax Holidays and Investment, *en World Bank, Policy, Planning and Research Working Papers*.

Morisett, J.; Andrews-Johnson, K. (2004), The effectiveness of Promotion Agencies at attracting Foreign Direct Investment, *en FIAS Occasional Paper 16*.

Morisett, J.; Pirnia, N. (1999), How tax policy and incentives affect foreign direct investment: A review, *FIAS, World Bank*.

Neumayer, E. (2007), Do double taxation treaties increase foreign direct investment to developing countries?, *en Journal of Development Studies*, 43(8).

Neumayer, E.; Spess, L. (2005), Do Bilateral Investment Treaties Increase Foreign Direct Investment to Developing Countries?, *en World Development*, Vol. 33, No. 10.

Nunnenkamp, P. (2002), Determinants of FDI in Developing Countries: Has globalization changed the rules of the game?, *en Kiel Working Paper No. 1122*.

OECD (1998), Tax Sparing: A Reconsideration.

OECD (2002), Foreign Direct Investment for Development: Maximising benefits, minimizing costs.

OECD (2008), Investment Policy Perspectives.

OECD (2002), Strategic Investment Promotion, Successful Practice in Building Competitive Strategies.

OECD (2007), Tax Effects on Foreign Direct Investment – No. 17 Recent Evidence and Policy Analysis.

OECD (2006), Marco de Acción para la Inversión.

OECD (2011), Attractiveness for innovation: Location factors for international investments.

OECD (2012), Attracting knowledge-intensive FDI to Costa Rica: challenges and policy options, *Development Centre*.

OECD (2013), Maximising the benefits of R&D tax incentives for innovation, *Directorate for Science, Technology and Industry*.

Ortega, C.; Griffin, C. (2009), Investment Promotion essentials: What sets the world's best investment facilitators apart from the rest, *en World Bank, Investment Climate in Practice 6*.

Palazzi, P. (2011), "Taxation and Innovation", *en OECD Taxation Working Papers, No. 9, OECD Publishing*.

Parra, M. (2011), Exenciones Fiscales para la I+D+i, *en Documento para Discusión, BID*.

Pereira, A. (2013), Legal Stability Contracts in Colombia: An Appropriate Incentive for Investments? Historical Causes and Impact Analysis of Law 963 of 2005, *en Richmond Journal of Global Law and Business, vol. 12 (2)*.

Rius, A.; Isabela, F. (2012), La dimensión territorial en dos políticas de desarrollo productivo: la experiencia de la promoción de inversiones y el apoyo a conglomerados en Uruguay, mimeo.

Sader (2000), Attracting FDI into Infrastructure: Why is so difficult?, *en FIAS Occasional Paper 12*.

Saggi, K. (2000): Trade, Foreign Direct Investment and International Technology Transfer: A survey, *World Bank*.

Salacuse, J.; y Sullivan, N. (2005), Do BIT's Really Work? An Evaluation of Bilateral Investment Treaties and their Grand Bargain, *en Harvard International Law Journal, vol. 46*.

Shah, A. (1995). Fiscal Incentives for Investment and Innovation, *Oxford University Press, World Bank*.

Shimizutani, S.; Todo, Y. (2010), What Determines Overseas R&D Activities? The Case of Japanese Multinational Firms, *en Research Institute of Economy, Trade & Industry, Discussion Paper Series 07-E-010*.

Tellis, G.; Eisingerich, A.; Chandy, R; Prabhu, J. (2008), Competing for the Future: Patterns in the Global Location of R&D Centers by the World's Largest Firms, *en*

Institute for the Study of Business Markets ISBM Report 06-2008, The Pennsylvania State University.

Thomas, K. (2007), Investment Incentives: Growing use, uncertain benefits, uneven controls - An exploration of government measures to attract investment, *en Global Subsidies Initiative (GSI), International Institute for Sustainable Development.*

Toaze, D. (2001), Tax Sparing: Good Intentions, Unintended Results, *en Canadian Tax Journal*, vol. 49(4).

Tobin, J.; Rose-Akerman, S. (2003), Foreign Direct Investment and Bilateral Investment Treaties: Understanding the Relationship, *mimeo, Yale University.*

Tobin, J.; Rose-Akerman, S. (2006), Bilateral Investment Treaties: Do they stimulate Foreign Direct Investment?, *mimeo, Yale University.*

Tuomi, K. (2012), Review of Investment Incentives: best practices in attracting investment, International Growth Centre, *en London School of Economics, Working Paper 12/0424.*

UnASeP (2013a), Cumplimiento de los proyectos promovidos por la Ley 16.906 y sus decretos reglamentarios, *mimeo.*

UnASeP (2013b), Evaluación del funcionamiento del Decreto 455/007: enero de 2008 – diciembre de 2012, *mimeo.*

UnASeP (2015), Evaluación del funcionamiento del Decreto 002/012, *mimeo.*

UNCTAD (1997), Survey of Best Practices in Investment Promotion.

UNCTAD (2000), Tax Incentives and Foreign Direct Investment a Global Survey.

UNCTAD (2001), The World Of Investment Promotion At A Glance: A Survey of Investment Promotion Practices.

UNCTAD (2003): Foreign Direct Investment and Performance Requirements: New evidence from selected countries.

UNCTAD (2004), Facilitating transfer of technology to developing countries: A survey of home country measures.

UNCTAD (2005), Globalization of R&D and Developing Countries, *Proceedings of the Experts Meeting, Geneva, 24-26 January, 2005.*

UNCTAD (2006), A Survey of Support by Investment Promotion Agencies to Linkages.

UNCTAD (2008), Investment Promotion Agencies as Policy Advocates, Investment Advisory Series.

UNCTAD (2009), Promoting Investment and Trade, Practices and Issues, Investment Advisory Series.

UNCTAD (2009), The role of IIA's in attracting Foreign Direct Investment to Developing Countries, *en UNCTAD series on International Investment Policies for Development.*

UNCTAD (2009), How to utilize FDI to improve infrastructure – electricity Lessons from Chile and New Zealand, *Best Practices in Investment for Development*.

UNCTAD (2009), How to utilize FDI to improve infrastructure – roads Lessons from Australia and Peru , *Best Practices in Investment for Development*.

UNCTAD (2011), How to attract and benefit from FDI in small countries Lessons from Estonia and Jamaica, *Best Practices in Investment for Development*.

UNCTAD (2011), How to integrate FDI and skill development Lessons from Canada and Singapore, *Best Practices in Investment for Development*.

UNCTAD (2011), How to create and benefit from FDI-SME Linkages Lessons from Malaysia and Singapore, *Best Practices in Investment for Development*.

UNCTAD (2006), Investment Policy Review – Colombia

UNCTAD (2012), World Investment Report: Towards a new generation of investment policies.

UNCTAD (2013), World Investment Report – Global Value Chains: Investment and Trade for Development.

Uruguay XXI (2014), Comportamiento exportador de las empresas extranjeras en Uruguay, mimeo.

Van Parys, S.; James, S. (2010), Why tax incentives may be an ineffective tool to encourage investment? The role of investment climate, mimeo.

Villela, L.; Barreix, A. (2002), Taxation and Investment Promotion, *IDB*.

Wells, Allen, Morisset, Pirnia (2001), Using Tax Incentives to compete for Foreign Investment: Are they worth the costs?, *en FIAS Occasional Paper 15*.

White, R.; Ortega, C.; Griffin, C. (2011), Investment Regulation and promotion: Can they coexist in one body?, *en World Bank, Investment Climate in Practice 16*.

Wilson, J. (1999), Theories of Tax Competition, *en National Tax Journal, vol. 52(2)*.

Wilson, J.; Wildasin, D. (2004), Capital Tax Competition: Bane or boon, *en Journal of Public Economics, vol. 88*.

World Bank (2008), Investment Climate Assessment – Uruguay.

World Bank (2010), Doing Business 2011 –Uruguay.

World Bank (2012), Doing Business 2012 –Uruguay.

World Bank (2013), Doing Business 2013 –Uruguay.

World Bank (2013), Doing Business 2013 –Uruguay.

World Bank (2013), R&D tax incentives: Rational, design, evaluation, *en Policy Brief, Innovation Policy Platform*.

World Bank (2008), Special Economic Zones, Performance, Lessons Learned and implications for zone development.

World Bank (2010), Better Regulation for Growth, Tools and Approaches to review Existing Regulations, *en Investment Climate Advisory Services*.

World Bank (2012), Global Investment Promotion Best Practices 2012.

World Economic Forum (2014), The Global Competitiveness Report.

Yannaca-Small, K. (2006), Interpretation of the Umbrella Clause in Investment Agreements, *en OECD Working Papers on International Investment No. 2006/3*.

ANEXO I

Mecanismos de solución de controversias inversor-Estado en los ABI's

Ámbito de aplicación

Las disposiciones sobre esta materia comienzan por la determinación de cuáles son las controversias entre una Parte y un inversor de la otra Parte, a las que se aplican los mecanismos de solución de controversias previstos en un ABI. A este respecto, se pueden identificar, básicamente, tres tipos de situaciones:

- (i) En los casos de mayor amplitud se considera todo tipo de controversia que pudiera surgir entre un inversor de una Parte y la otra Parte Contratante. De acuerdo con este enfoque, los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado alcanzarían a cualquier controversia entre esas partes, por lo que se puede interpretar que no sería estrictamente necesario que la diferencia tuviera relación con una inversión.
- (ii) En un enfoque más frecuente y algo más estricto, los mecanismos aplican a todas las controversias que pudieran surgir en relación con una inversión cubierta. Se trata igualmente de previsiones de amplio alcance que no exigen la invocación de alguna violación a las disposiciones del acuerdo en cuestión, ni diferencias en cuanto a la interpretación o aplicación de un contenido particular.
- (iii) El tercer tipo de situaciones supone que los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado se aplican a conflictos relacionados con disposiciones del ABI respectivo. Una variante más restrictiva de este tercer enfoque consiste en exigir, además de la violación de alguna disposición del acuerdo, que el inversor sufra una pérdida o daño causados por tal incumplimiento. Otra variante, no necesariamente más restrictiva, exige que el inversor sufra una pérdida o daño provocado por el incumplimiento pero incluye dentro de los incumplimientos, además de la violación a disposiciones del ABI, la violación de una autorización de inversión o de un acuerdo de inversión (se

observa particularmente en acuerdos de EUA). Por último, otra aproximación dentro del tercer tipo de situaciones, limita la aplicación de los mecanismos exclusivamente a alguna obligación específica del ABI (por ejemplo, controversias relativas a expropiación o nacionalización).

Procedimientos

El primer paso consiste en que las partes en conflicto deben hacer lo posible por dirimirlo amistosamente, mediante consultas y negociaciones. En ausencia de tal solución amigable, y habiendo transcurrido cierto plazo desde que fuera promovida la controversia, la misma puede ser sometida a algún tribunal¹⁸⁴. A partir de este punto, es posible distinguir dos grandes esquemas generales de solución de controversias inversor-Estado. En el primero de estos esquemas, la controversia no resuelta amistosamente debe necesariamente ser sometida a los tribunales competentes de la Parte en cuyo territorio se realizó la inversión (Figura A). Habiendo cumplido lo anterior, la controversia puede ser sometida a arbitraje internacional únicamente cuando¹⁸⁵:

- transcurridos 18 meses desde que la controversia ha sido sometida al tribunal competente, el mismo no ha dictado sentencia; o
- el tribunal ha dictado una sentencia que viola una norma del derecho internacional, es notoriamente injusta o configura denegación de justicia.

En general, en los acuerdos correspondientes a este primer esquema, cualquiera de las partes en la controversia puede someter la misma a los tribunales competentes del país receptor. Por su parte, en cuanto a la posibilidad de recurrir al arbitraje internacional, algunos acuerdos prevén que es el inversor interesado quien puede hacerlo y otros que es cualquiera de las partes¹⁸⁶.

El segundo tipo de esquema básico de solución de controversias inversor-Estado consagra el derecho del inversor de someter la controversia, alternativamente, a los tribunales competentes del país receptor o al arbitraje internacional, estableciéndose que la elección de uno u otro procedimiento tiene carácter definitivo (Figura B). Algunos acuerdos, por ejemplo, de EUA o Canadá, presentan la variante de que la opción al arbitraje sí es definitiva, pero se puede recurrir al mismo luego de haber sometido la controversia a los tribunales competentes del país receptor, siempre que se haya renunciado al derecho de iniciar o continuar cualquier otro procedimiento de

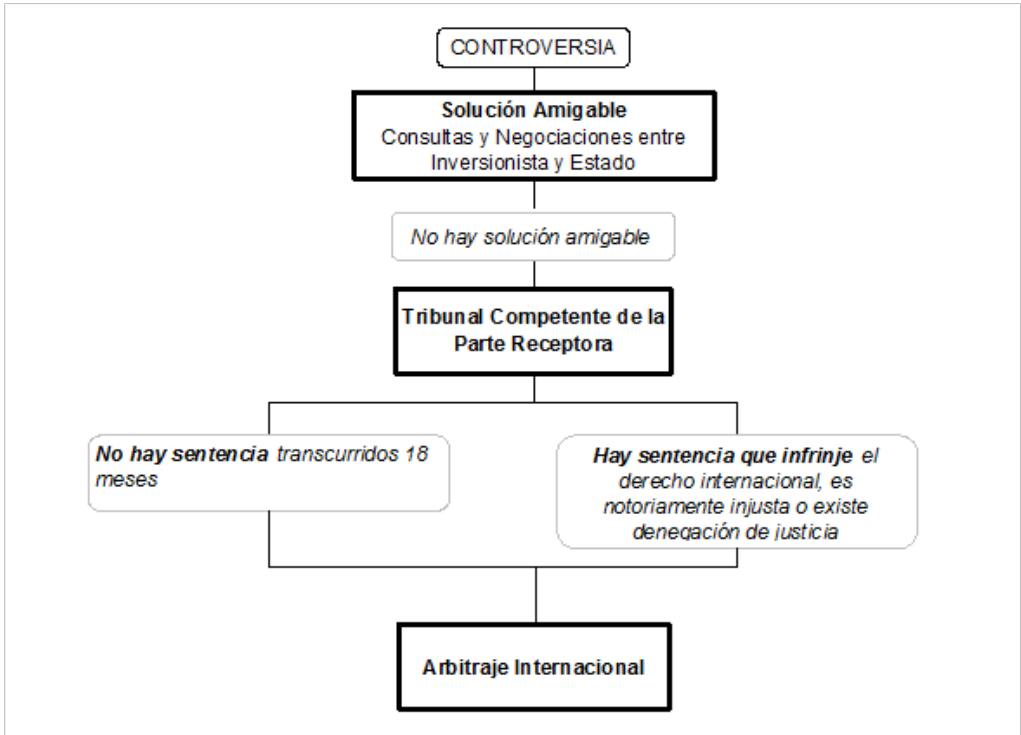
¹⁸⁴ Los acuerdos que especifican algún plazo para el período de consultas suelen establecer seis meses (con menor frecuencia se considera un mínimo de tres meses para negociaciones y consultas).

¹⁸⁵ Los foros de arbitraje internacional para solución de controversias inversor-Estado previstos en los acuerdos incluyen: i) el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), creado por la "Convención sobre el arreglo de diferencias relativas a Inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados", si ambos Estados Parte del ABI han adherido a la misma; ii) las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI, cuando solo uno de los Estados Parte adhirió a la Convención referida; iii) un tribunal arbitral ad hoc que se establece en cada caso, con frecuencia, según las normas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI); iv) cualquier otro órgano o reglas de arbitraje que demandante y demandado pudieran acordar.

¹⁸⁶ El arbitraje internacional es de naturaleza voluntaria, es decir, los procedimientos de arbitraje sólo pueden ser invocados una vez que el inversor y el país receptor han consentido resolver la controversia por esa vía. Es posible distinguir al menos tres aproximaciones básicas respecto del consentimiento de los Estados en los ABI's: i) acuerdos que incluyen el consentimiento anticipado y explícito de los Estados para someter la controversia al arbitraje internacional, en los términos previstos en el acuerdo; ii) acuerdos que establecen que las Partes deberán consentir que la controversia sea sometida a arbitraje internacional en caso de que un inversor de la otra Parte lo solicite (no otorgar el consentimiento configuraría una violación del ABI y habilitaría a la otra Parte a activar los mecanismos de solución de controversias Estado-Estado); iii) acuerdos en que no hay ninguna referencia explícita al consentimiento de los Estados respecto del arbitraje.

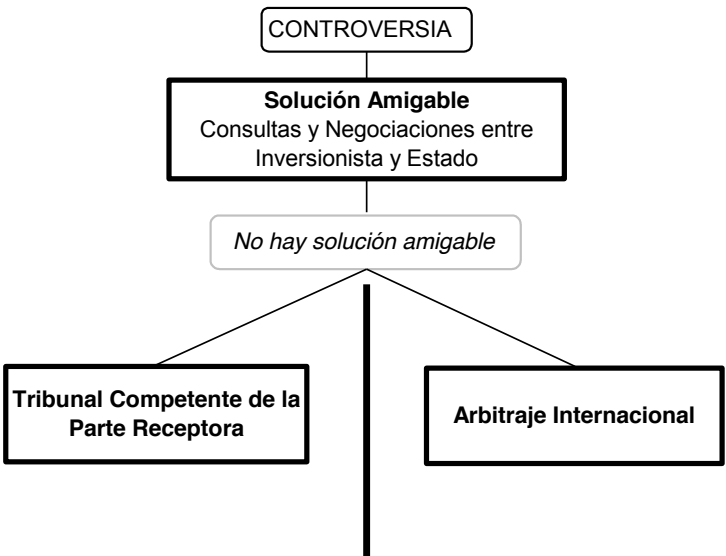
solución de controversias en relación con la medida que se alega constituye una violación al acuerdo. Este esquema es el reflejo de una tendencia global que ha prevalecido desde mediados de los noventa y que entiende al arbitraje internacional como un medio alternativo, y no solo subsidiario, de resolver los conflictos.

Figura A – **Esquema 1 solución de controversias inversor-Estado**
Obligación de someter la controversia a los tribunales locales competentes



Fuente: elaboración propia

Figura B – **Esquema 2 solución de controversias inversor-Estado**
Elección definitiva entre tribunales locales y arbitraje internacional



Fuente: elaboración propia

ANEXO II

Marco de Política de Inversión para el Desarrollo Sustentable (UNCTAD, 2012)

Políticas nacionales de inversión: mejores prácticas

Área	Principios básicos	Lineamientos para las políticas de inversión
<i>Nivel estratégico – Inversión y estrategia de desarrollo sustentable</i>		
1. <i>Inversión para el desarrollo sustentable</i>	Objetivo principal: promover inversiones para el crecimiento inclusivo y el desarrollo sustentable	- La política de inversión, orientada según los objetivos del desarrollo sustentable nacional y basada en la estrategia global de desarrollo, establece prioridades estratégicas, incluyendo: inversión en actividades específicas; inversión con significativa contribución al desarrollo (empleo de calidad; sustentabilidad; mejora de capacidad productiva y competitividad). - Prioridades basadas en ventajas comparativas y desafíos y oportunidades de desarrollo, atendiendo cuellos de botella claves para la atracción de IED. - Prioridades estratégicas formalizadas en documento público, explicitando rol de la inversión y con señales claras a inversores e involucrados en elaboración de políticas.
2. <i>Coherencia política</i>	Fundar las políticas en la estrategia global de desarrollo y mantener coherencia a nivel nacional e internacional con áreas de política relacionadas con las inversiones: tributaria, comercial, medio ambiente, mercado de trabajo	- Potencial de creación de empleo y transferencia de capacidades es uno de los criterios para determinar prioridades de inversión. La política de inversión informa a la de <u>desarrollo de RRHH</u> para priorizar capacidades en áreas cruciales. - Potencial de <u>transferencia de tecnologías apropiadas y difusión de conocimiento</u> son criterios para determinar prioridades de inversión, y son promovidos a través de políticas relacionadas, incluyendo la tributaria y de propiedad intelectual. - El potencial para el desarrollo de <u>infraestructura</u> a través de IED es parte integral de la política de inversión. Las políticas de desarrollo de infraestructura consideran áreas cruciales para la construcción de capacidades productivas en línea con prioridades de inversión. - Establecimiento de un marco regulatorio específico para asociaciones público-privadas (<u>APP's</u>). - Potencial de la IED para generar encadenamientos y estimular el <u>desarrollo empresarial local</u> es un criterio clave en la definición de prioridades. Políticas de desarrollo empresarial y facilitación de negocios se focalizan donde la actividad empresarial resulta en beneficios particulares a través de encadenamientos y es determinante de localización de IED.

Área	Principios básicos	Lineamientos para las políticas de inversión
<i>Nivel administrativo – Efectividad de las políticas de inversiones</i>		
3. <i>Gobernanza pública e instituciones</i>	Desarrollar las políticas involucrando a todos los interesados e incluirlas en un marco institucional basado en el respeto de la normativa, con altos estándares de gobernanza pública y que asegure procedimientos predecibles, eficientes y transparentes a inversores	▪ En la implementación de las políticas de inversiones los gobiernos procuran: 1) integridad e imparcialidad, e independencia de las entidades regulatorias; 2) transparencia y predictibilidad para los inversores; 3) orientación del servicio a los inversores. ▪ Estrecha cooperación y canales de comunicación formales entre instituciones y agencias que tratan con inversores (API juega un papel coordinador). ▪ Legislación anticorrupción efectiva y lucha contra la corrupción con medios administrativos, institucionales y judiciales apropiados.
4. <i>Elaboración dinámica de políticas</i>	Revisar las políticas regularmente en su efectividad y relevancia, y adaptarlas a la dinámica de desarrollo	▪ Diseño e implementación de políticas es un proceso continuo de sintonía fina y adaptación a necesidades y circunstancias cambiantes. La revisión periódica del desempeño en relación con los objetivos busca: 1) verificar mantenimiento de coherencia entre política de inversión y estrategia global de desarrollo; 2) evaluar efectividad respecto de un conjunto de indicadores focalizado; 3) identificar y atender causas subyacentes del bajo desempeño; 4) evaluar retorno en términos de inversión de las medidas de política más costosas (por ejemplo, incentivos).
<i>Nivel normativo – Regulación y promoción de inversiones</i>		
5. <i>Equilibrio de derechos y obligaciones</i>	Equilibrio en los derechos y obligaciones que las políticas establecen a	▪ Inversores cumplen con leyes y regulaciones del país receptor (sin discriminación en observancia y sanciones). ▪ Gobiernos estimulan adopción de estándares internacionales de inversión responsable y códigos

Área	Principios básicos	Lineamientos para las políticas de inversión
	Estados e inversores, en función del interés general	de conducta por parte de inversores extranjeros.
6. <i>Derecho a regular</i>	Derecho soberano de establecer condiciones de entrada y operativas para la IED, sujetas a los compromisos internacionales, según el interés general y para minimizar potenciales efectos negativos	▪ <u>Declaración política sobre FDI y grado de apertura</u>: mensaje claro a la comunidad internacional de negocios y política general de apertura sujeta a restricciones selectivas para atender necesidades del desarrollo país-específicas (bienes públicos, industrias estratégicas, infraestructura). ▪ <u>Restricciones a la entrada</u>: - Limitaciones a la propiedad o a la IED justificadas en objetivos legítimos de política nacional y no influenciadas por intereses especiales, idealmente, limitadas a pocas razones establecidas, tales como, interés o seguridad nacionales, control de RRNN, salud pública, infraestructura crítica, medio ambiente, objetivos nacionales de desarrollo explícitos. - Restricciones a la propiedad extranjera claramente especificadas. - Revisión periódica para evaluar si las restricciones siguen siendo el método costo-efectivo para cumplir los objetivos. - Selección de inversiones para entrada y establecimiento deben aplicar criterios objetivos pre-establecidos. ▪ <u>Registros de propiedad</u> seguros, efectivos y en plazos efectivos. ▪ <u>Libertad de operaciones</u>: se evitan intromisiones directas o indirectas de los gobiernos en la gestión de los negocios y respeta la libertad de operación de la empresa privada, sujeta al cumplimiento de la legislación doméstica. ▪ <u>Requisitos de desempeño</u>: se utilizan escasamente y sólo si son necesarios para alcanzar propósitos legítimos de política pública; cumplen con las obligaciones internacionales; y se imponen como condición para acceder a beneficios especiales.
7. <i>Apertura a las inversiones</i>	Condiciones de entrada abiertas, estables y predecibles para las inversiones, en línea con estrategia de desarrollo	
8. <i>Protección y tratamiento de las inversiones</i>	Protección adecuada y tratamiento no discriminatorio a inversores establecidos	▪ Tratamiento basado en <u>Estado de Derecho</u> a inversores e inversiones, domésticos y extranjeros. ▪ <u>No discriminación de inversores e inversiones</u> según sean nacionales o extranjeros en la fase de post establecimiento y en la gestión de sus negocios. Cuando la discriminación es necesaria en base a objetivos de desarrollo, es limitada, transparente, revisada periódicamente y alineada con compromisos internacionales.

Área	Principios básicos	Lineamientos para las políticas de inversión
		▪ Cambios regulatorios toman en cuenta la necesidad de asegurar la <u>estabilidad y predictibilidad</u> del clima de inversiones (reconociendo el derecho de regular). ▪ Se garantiza <u>libre transferencia</u> y repatriación de capital en relación con inversiones productivas, sujetas a requisitos de información, cumplimiento con obligaciones tributarias, potenciales restricciones temporarias debidas a crisis de balanza de pagos y compromisos internacionales. Los controles se revisan periódicamente. ▪ Mecanismos y procedimientos para <u>observancia de los contratos</u> eficientes y efectivos, y disponibles a todos los inversores. ▪ Estados honran las obligaciones resultantes de contratos con inversores, a menos que puedan invocar un cambio fundamental en las circunstancias u otras razones legítimas de acuerdo con legislación nacional e internacional. ▪ Expropiaciones y nacionalizaciones legitimadas por objetivos de política pública se procesan de forma no discriminatoria y según el debido proceso, con compensación y son pasibles de recurso y revisión para evitar arbitrariedades. ▪ Gobiernos asignan responsabilidad explícita para la implementación y revisión periódica de medidas para asegurar el efectivo cumplimiento de compromisos de acuerdos internacionales de inversiones. Mecanismos alternativos fuertes para la solución de controversias pueden ser efectivos para evitar el arbitraje internacional.
9. Promoción y facilitación de inversiones	Alinear las políticas con objetivos de desarrollo sustentable y diseñarlas para minimizar el riesgo de la competencia dañina por inversiones	▪ <u>Agencia de Promoción de Inversiones – API:</u> - Responsabilidad asignada explícitamente a una API: promoción de inversiones; asistencia a inversores para facilitar su establecimiento, operación y desarrollo. - Misión, objetivos y estructura de la API se basan en los objetivos de la política nacional de inversiones y revisan regularmente. Las funciones esenciales incluyen: imagen, focalización, facilitación, <i>after care</i> y asesoramiento a las autoridades gubernamentales. - API es una agencia autónoma o semiautónoma con financiamiento suficiente que reporta a un ministerio temáticamente relacionado o más alto nivel político, o al menos tiene mandato claro aprobado a ese nivel. - API apoya esfuerzos para mejorar clima de inversiones y eliminar formalidades burocráticas. API con mandato para identificar problemas y recomendar modificaciones en regulaciones, políticas y

Área	Principios básicos	Lineamientos para las políticas de inversión
		su administración, orientadas a mejorar el clima de inversiones, extraer más beneficios de la IED y mejorar la competitividad. - API desarrolla servicios de <i>after care</i> con enfoque proactivo, que incluyen apoyo administrativo, operacional y estratégico a inversores, con el objetivo de maximizar el impacto de la IED a través de reinversiones, inversiones secuenciales, incremento del valor agregado nacional y avance a lo largo de la cadena de valor. - API es proactiva en focalización con el objeto de atraer el tipo de inversión más apropiado a los objetivos de desarrollo. - La responsabilidad por la eventual selección o aprobación preliminar de inversiones está claramente separada de las funciones de promoción y facilitación (evitar conflictos de intereses). Preferentemente, API no tiene funciones normativas o de control. - API en condiciones de resolver cuestiones interministeriales a través de sus canales formales e informales y reportando a altos niveles del gobierno. Gobernanza asegurada a través de un Consejo de Dirección con miembros de ministerios relevantes y del sector privado. API promueve y mantiene mecanismos de diálogo con los inversores y posibilita comunicación eficaz entre inversores y gobierno. - Efectividad de la API en la atracción de inversiones revisada periódicamente en relación con los objetivos de la política de inversión y sus métodos revisados según mejores prácticas internacionales. - API establece relaciones de trabajo estrechas con agencias reguladoras que tratan directamente con inversores, promueve actitud orientada al cliente en la administración pública y fortalece la promoción externa con el servicio exterior. - API en la que predomina una cultura de gestión profesional y de servicio, orientada a resultados. Condiciones de empleo similares a las del sector privado, con mecanismos de reclutamiento de personal en base a experiencia en la industria y capacidades, y capacitación continua. - Cuando una misma agencia acumula responsabilidades de promoción de inversiones y promoción de exportaciones, se preserva la independencia entre ambas y se maximizan las sinergias, en particular, en economías abiertas. - API puede tener representación en el exterior cuando la fase de promoción de inversiones en que

Área	Principios básicos	Lineamientos para las políticas de inversión
		se encuentra el país receptor involucra la atracción de proyectos y requiere de marketing directo y contacto más cercano con potenciales inversores. ▪ <u>Incentivos a las inversiones</u> (son tratados en la segunda sección del capítulo). ▪ <u>Promoción de encadenamientos y derrames:</u> - Gobierno e API's estimulan y facilitan encadenamientos entre IED y firmas domésticas (evitar intromisión indebida ya que los encadenamientos sustentables y mutuamente beneficiosos no pueden ser impuestos). - Medidas consideradas en la promoción de encadenamientos: 1) intermediación directa entre inversores extranjeros y domésticos para cerrar brecha de información; 2) apoyo público a empresas locales para mejora de procesos y tecnología; 3) focalización de atracción de IED; 4) establecimiento de normas técnicas y estándares domésticos en línea con internacionales; 5) incentivo a inversores extranjeros para apoyar en fortalecer Pymes locales. - Requisitos obligatorios para promover encadenamientos se usan escasamente y con especial cuidado. - API o autoridad de inversiones tiene responsabilidad explícita en promover los encadenamientos como parte de <i>after care</i>. - Estímulo a las empresas para ofrecer capacitación a sus empleados en áreas cruciales para política de desarrollo de RRHH (incluso a través de requisitos de desempeño vinculados a incentivos a las inversiones).
10. Gobernanza y responsabilidad corporativas	Promover y facilitar la adopción y cumplimiento de mejores prácticas internacionales en responsabilidad social empresarial y buena gobernanza de la empresa	▪ Gobiernos estimulan cumplimiento de altos estándares de responsabilidad social empresarial, incluso a través de: 1) mejora de capacidades y asistencia técnica a firmas domésticas; 2) criterios de compras públicas; 3) incorporación de estándares en regulaciones y/o transformando estándares voluntarios en regulación. ▪ Países procuran adoptar estándares internacionales de gobernanza corporativa para grandes empresas bajo su legislación comercial, en particular: 1) protección de accionistas minoritarios; 2) transparencia y difusión; 3) auditoría externa; 4) adopción de altos estándares y códigos sobre corrupción, salud, medio ambiente y seguridad. ▪ Estándares para informes corporativos aplican a la divulgación por parte de firmas controladas por extranjeros sobre propiedad local y estructura de control, finanzas y operaciones, e impactos

Área	Principios básicos	Lineamientos para las políticas de inversión
		sociales y sobre salud, seguridad y medio ambiente, según mejores prácticas internacionales.

Fuente: elaboración propia en base a UNCTAD (2012)

Nota: el punto correspondiente a las Agencias de Promoción de Inversiones fue complementado con otras fuentes.