



RE1-RN-05-006

**Serie de Notas  
de Referencia**

## **POLÍTICA INDUSTRIAL Y DE LA INVERSIÓN EN URUGUAY**



**ARGENTINA  
BOLIVIA  
BRASIL  
CHILE  
PARAGUAY  
URUGUAY**

Fernando Lorenzo  
Nora Berretta  
Silvia Laens  
Nicole Perelmuter  
Rosa Osimani  
Carlos Paolino  
Oscar Pessano

Febrero 2005

**REGIÓN 1**

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Este documento no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. El propósito de la Serie de Notas de Referencia es documentar la realidad socioeconómica de los países miembros del Departamento Regional de Operaciones I y/o examinar experiencias operativas de modo de servir como referencia informativa para futuros análisis. Las opiniones contenidas en este documento son responsabilidad de los autores y no coinciden necesariamente con las políticas y opiniones del BID, su Directorio, sus países miembros, ni las instituciones con las cuales los autores están afiliados.

# **POLÍTICA INDUSTRIAL Y DE LA INVERSIÓN EN URUGUAY**

**Fernando Lorenzo (Coordinador)**  
Centro de Investigaciones Económicas  
CINVE

**Nora Berretta**  
Centro de Investigaciones Económicas  
CINVE

**Silvia Laens**  
Centro de Investigaciones Económicas  
CINVE

**Nicole Perelmuter**  
Centro de Investigaciones Económicas  
CINVE

**Rosa Osimani**  
Centro de Investigaciones Económicas  
CINVE

**Carlos Paolino**  
Centro de Investigaciones Económicas  
CINVE

**Oscar Pessano**  
Centro de Investigaciones Económicas  
CINVE

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>4</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>11</b>
<b>2. Esquema para el análisis y evaluación de la Política Industrial</b>	<b>12</b>
<b>3. La estructura tributaria vigente</b>	<b>13</b>
<b>3.1 Presión fiscal y esfuerzo tributario</b>	<b>14</b>
<b>3.2 Descripción del sistema tributario</b>	<b>14</b>
<b>3.3 Exoneraciones o renunciaciones fiscales</b>	<b>17</b>
<b>3.4 Evasión fiscal</b>	<b>19</b>
<b>4. Régimenes de promoción industrial y estímulos sectoriales</b>	<b>22</b>
<b>4.1 La promoción de inversiones</b>	<b>22</b>
a) Características del régimen general	22
b) Otros beneficios particulares a la inversión	24
c) Estímulos especiales para actividades Declaradas de Interés Nacional	24
d) Proyectos industriales declarados de Interés Nacional	25
e) Evaluación del Régimen de Promoción Industrial	26
<b>4.2 Régimen de Zonas Francas</b>	<b>28</b>
a) Descripción general	28
b) Regulación de Zonas Francas	29
c) El comercio desde Zonas Francas	30
d) Emplazamiento de nuevas Zonas Francas	31
e) Actividades financieras radicadas en Zonas Francas	31
f) Tramites para instalación en Zonas Francas	31
g) Control de Zonas Francas	32
h) Comparación con la experiencia de Costa Rica	33
i) Evaluación del Régimen	35
<b>4.3 Promoción de Servicios Turísticos</b>	<b>35</b>
a) Régimen de Promoción Turística	36
b) Requisitos para acceder al Régimen	37
c) Control del régimen de promoción	37
d) Evaluación del régimen de promoción turística	38
<b>4.4 Régimen de promoción forestal</b>	<b>38</b>
a) Los beneficios de la Ley Forestal	39
b) Exoneraciones tributarias	39
c) Subsidios a la plantación	40
d) Líneas de crédito	40
e) Funcionamiento del régimen	40
f) Evaluación del régimen de promoción forestal	40
<b>5. Políticas públicas, entorno competitivo y acceso al financiamiento</b>	<b>42</b>
<b>5.1 Política arancelaria</b>	<b>42</b>
a) Régimen general	42
b) Régimenes especiales de importación	44
c) Otros tributos con efecto arancelario	46

d)	Regímenes de estímulo a las exportaciones _____	46
e)	Evaluación de la política arancelaria y de los mecanismos de promoción a las exportaciones _____	47
<b>5.2</b>	<b>Política de competencia</b> _____	<b>49</b>
a)	La experiencia internacional _____	49
b)	La legislación y las Políticas de Competencia en Uruguay _____	50
c)	Ley de Defensa al Consumidor _____	51
<b>5.3</b>	<b>Acceso al financiamiento</b> _____	<b>52</b>
a)	Descripción general _____	52
b)	El crédito al sector agropecuario _____	53
c)	Los créditos a las MYPEs _____	54
d)	Los créditos al sector industrial _____	54
e)	El mercado de capitales y el financiamiento no convencional _____	55
<b>6.</b>	<b>El Estado como oferente y demandante</b> _____	<b>57</b>
<b>6.1</b>	<b>El Estado oferente</b> _____	<b>58</b>
6.1.1	Las telecomunicaciones y la competitividad empresarial _____	58
a)	Descripción general _____	58
b)	Fijación de precios en el sector de telecomunicaciones uruguayo _____	60
c)	Evaluación _____	61
6.1.2	La política energética _____	61
a)	Objetivos generales _____	61
b)	Objetivos para el sector eléctrico _____	62
c)	Descripción de la política y la regulación en el sector de energía eléctrica _____	63
d)	Diseño institucional _____	64
e)	Evaluación del impacto sobre la competitividad del sector industrial y la inversión del sector privado _____	64
<b>6.2</b>	<b>El Estado demandante</b> _____	<b>65</b>
a)	Preferencias en las compras estatales _____	65
b)	Programa de modernización de compras y contrataciones Estatales _____	66
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> _____	<b>68</b>
	<i>Anexo I</i> _____	<b>70</b>
	<i>Comparación entre Zona Franca, Depósitos Aduaneros y Puerto Libre</i> _____	<b>70</b>
	<i>Anexo II</i> _____	<b>72</b>
	<i>Comparación del régimen de incentivos al turismo y a la Inversión en general</i> _____	<b>72</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

1. El objetivo del presente trabajo es la descripción y análisis de un conjunto de instrumentos de política económica que inciden sobre las decisiones de los agentes del sector privado de la economía uruguaya. El énfasis está puesto en el conjunto de acciones que podrían incluirse bajo la denominación de política industrial, entendiendo como tal una definición amplia. Dicha amplitud implica contemplar todo el espectro de intervenciones y de políticas públicas que inciden sobre el ambiente de negocios y que tienen relación directa con la toma de decisiones productivas, comerciales, financieras y tecnológicas de las empresas.

2. Las actividades que se suponen bajo el ámbito de la política industrial abarcan a toda la producción de bienes y servicios internacionalmente comercializables. Esto implica considerar, además de las empresas del sector manufacturero, aquellas actividades pertenecientes a los sectores agropecuario, forestal y servicios turísticos. Se consideran a su vez, los emprendimientos realizados bajo el régimen de Zonas Francas.

3. Considerando que las excepciones y exoneraciones impositivas constituyen un componente esencial de las acciones promocionales, cabe realizar, previo al análisis de dichos instrumentos, ciertas consideraciones sobre las principales características del sistema tributario nacional.

### *a) Sistema tributario Nacional*

4. En Uruguay los impuestos son la principal fuente de ingresos del Estado. Dicha importancia se ha incrementado en los últimos años, manifestándose en altos niveles de presión y esfuerzo fiscal.

5. El sistema tributario de Uruguay está sustentado en impuestos al consumo (Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Específico Interno, y Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social y al trabajo (Impuesto a las Retribuciones Personales). En la última década, como forma de incrementar la recaudación, se recurrió a incrementos en las tasas del IVA, ampliación de su base y a la creación de nuevos impuestos de poca participación en la recaudación. No existe a nivel nacional, Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, siendo los impuestos indirectos la base del sistema tributario.

6. No se conocen estimaciones oficiales del costo de las exoneraciones tributarias. No obstante, un informe elaborado por la Asesoría Económica de la DGI, indicaría que las exoneraciones tributarias tendrían un costo en el año 1999 de US\$ 1.203 millones. La parte más importante estaría explicando por exoneraciones en el IVA.

7. Los niveles de evasión fiscal en el país son elevados. Considerando que los distintos sectores productivos y empresas tienen diversas oportunidades para evadir el pago de tributos, la evasión afecta a dichos sectores o empresas de forma diferencial, afectando las decisiones de producción y la competitividad empresarial.

**b) Régimen de Promoción de Inversiones**

8. La Ley de Inversiones de 1998 regula la promoción y protección de las inversiones realizadas en el país. Establece un tratamiento igualitario para las inversiones nacionales y extranjeras y la libre transferencia al exterior de capitales y utilidades, así como de otras sumas vinculadas con la inversión. Dicha Ley establece beneficios de carácter general y automático, y estímulos especiales para las actividades declaradas de Interés Nacional.

9. Los beneficios de carácter general consisten en exoneraciones fiscales. Los proyectos Declarados de Interés Nacional pueden acceder a un conjunto de beneficios adicionales, dentro de los cuales se destaca por su relevancia, el de autocanalización del ahorro. En el año 2001, 62 proyectos fueron declarados de Interés Nacional, totalizando una inversión de 685 millones de dólares. En los años 2002 y 2003, el número de Proyectos aprobados fue de 20 y 25 respectivamente.

10. La evaluación del régimen de Declaración de Interés Nacional pone de manifiesto sus principales limitaciones. Entre éstas se destacan:

- Plazos excesivos para la obtención de la Declaración.
- Altos costos fijos, lo cual pone en desventaja a los proyectos de menor tamaño relativo.
- Información disponible limitada y de acceso restringido. Dificulta la evaluación de los beneficios que efectivamente recibe cada proyecto e impide la realización de una estimación confiable de los recursos públicos utilizados.
- Sesgo hacia la inversión en maquinaria y equipo nueva de origen importado.
- Los plazos por los que se otorgan los beneficios (exoneraciones fiscales) son menores a los de otros países de la región. Representa una desventaja relativa del país para atraer inversión extranjera directa.
- El beneficio de autocanalización del ahorro, sólo es aplicable si la inversión es financiada con fondos propios o con utilidades del proyecto.

**c) Régimen de Zonas Francas**

11. Las Zonas Francas (ZF) en Uruguay presentan beneficios mayores a los existentes en el resto del mundo. Estos son principalmente: beneficios aduaneros y exenciones fiscales, y la exclusión de la jurisdicción de los monopolios estatales. En las ZF se puede desarrollar cualquier tipo de actividad comercial, industrial y de servicios, incluso financieros, lo cual puede ser considerado una ventaja comparativa, con relación a otros regímenes regionales.

12. Existen actualmente en el país ocho Zonas Francas. Las modalidades operativas que tienen son: centro regional de distribución; intermediación en operaciones de comercio internacional; modificación, transformación y fabricación de productos; centro regional de servicios; fraccionamiento, clasificación y manipulación de mercaderías; tesorería regional y prestación de servicios financieros o bancarios.

13. El control de ZF privada es competencia del Área de Zonas Francas de la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía Finanzas, quien actúa asesorado por la Comisión Honoraria Asesora de ZF. A diferencia de lo que sucede en el resto de América

Latina, la Dirección Nacional de Aduanas no tiene competencia al interior de las Zonas Francas.

14. La evaluación del desempeño alcanzado por las ZF en Uruguay, indica que éstas se han desarrollado, principalmente, como áreas de almacenamiento y logística. A su vez, todo parece indicar que el desarrollo de las mismas se ha situado por debajo de las expectativas originales.

15. Zona América es la única de las zonas francas existentes que puede transformarse en un polo de atracción de inversiones. La experiencia de Zona América parece indicar, por un lado, que el Régimen de Zonas Francas ofrece oportunidades suficientes para atraer inversiones y, por otro lado, que la gestión de este tipo de emprendimiento resulta un factor crítico para el éxito de estas experiencias.

#### ***d) Promoción de Servicios Turísticos***

16. El Régimen de Promoción turística distingue dos grupos de beneficiarios. El primero de ellos son los Mega-proyectos Turísticos y el segundo está conformado por hoteles, hosterías, apart-hotel, etc. Los beneficios fiscales directos para ambos consisten en la exoneración del Impuesto al Patrimonio y un régimen de amortización acelerada del IRIC (3 a 5 años a opción del contribuyente) para los bienes muebles de activo fijo adquiridos.

17. Una de las ventajas de la legislación de Promoción Turística vigente es que está dirigida tanto a promover inversiones nuevas, como a reinversiones. No obstante, los mega-proyectos turísticos no pueden acceder a los beneficios para reinversiones. Este hecho es considerado por el sector privado, una carencia importante del régimen, dado que determina un sesgo hacia la concreción de nuevas inversiones, desincentivando la modernización y actualización de los proyectos existentes.

18. La obtención de los beneficios previstos en el Régimen de Promoción Turística requiere la realización de un trámite similar al requerido para la obtención de la declaratoria de Interés Nacional. Por tal motivo, los problemas mencionados al evaluar dicho régimen (plazos excesivos, escasa información, etc.) son válidos al analizar los problemas que presenta el funcionamiento del régimen para las actividades turísticas.

19. Al igual que ocurre con la Declaratoria de Interés Nacional, en el Régimen de Promoción Turística se pone de manifiesto la tensión existente entre dos esferas del sector público, a saber, los organismos que tienen a su cargo la promoción sectorial, que buscan incentivar la concreción de nuevas inversiones desarrollo del sector, y las instancias gubernamentales no sectoriales, que tratan de moderar el uso de los incentivos tributarios.

#### ***e) Régimen de Promoción Forestal***

20. Los beneficios otorgados a través del Régimen de Promoción Forestal, comprenden exoneraciones tributarias, subsidios a la plantación y el establecimiento de líneas de crédito.

21. La incidencia de las políticas de promoción a la actividad forestal, han sido claves en el desarrollo de la etapa primaria de la cadena. La política establecida contó con

instrumentos claros de promoción, (similares a los utilizados en otros países de la región) y brindó un marco adecuado, estable y atractivo, necesario para que se realizaran las inversiones en este sector, caracterizadas por la larga maduración.

22. Los resultados obtenidos hasta el momento superaron las proyecciones de superficie forestada. Entre 1993 y 1999, se alcanzan los máximos niveles de hectáreas forestadas en el país, con 61.500 hectáreas promedio por año, las cuales se reducen de modo importante hacia el año 2002.

23. La política de promoción se ha visto interrumpida, dados los problemas fiscales de los últimos años. Dichos problemas se tradujeron en atrasos en el pago de los subsidios, lo cual se interpretó como un menor apoyo estatal. En febrero del 2002, se aprobó la reducción paulatina de los subsidios a partir del 2005, hasta su desaparición total en 2007. Si bien el subsidio tuvo importancia en los primeros años como estímulo a la actividad, actualmente el papel de este instrumento es menor, principalmente para las empresas de mayor tamaño relativo.

24. El estímulo de mayor relevancia actualmente está relacionado con la instalación en el país de empresas industriales que se dedican al procesamiento de la madera. Los grandes proyectos de inversión son una clara señal de las posibilidades de este sector, de clara inserción competitiva en los mercados internacionales.

#### *f) Política arancelaria*

25. La política arancelaria aplicada en Uruguay está fuertemente determinada por su pertenencia al MERCOSUR. En consecuencia, la utilización de esta política como medida de promoción de la producción o de la inversión, está muy limitada y no responde necesariamente a los intereses de Uruguay, por cuanto el Arancel Externo Común surge a través de la negociación con los otros socios del bloque.

26. La política establece un régimen general (que regula las importaciones provenientes desde países del MERCOSUR, las realizadas en el marco de acuerdos preferenciales, el resto de las importaciones, y las excepciones al Arancel Externo Común) y un régimen particular, que incluye los regímenes de Admisión Temporal, *draw back*, el régimen de Derechos Específicos y regímenes sectoriales. Existe a su vez, un conjunto de impuestos y tasas no arancelarios que se aplican sobre las importaciones. Finalmente, las exportaciones reciben la devolución de los impuestos indirectos abonados.

27. El proceso de escalonamiento del AEC determina ciertos efectos negativos para el país. Entre ellos se destaca el hecho de que algunos insumos producidos en el bloque están protegidos por aranceles relativamente altos, lo que puede llevar a una protección efectiva negativa en aquellas actividades que los utilizan como insumos. Este mismo efecto se genera para los bienes de capital y de informática y telecomunicaciones. De este modo, se está imponiendo un sobreprecio a la inversión en maquinarias y equipos en Uruguay, que anteriormente aplicaba un arancel nulo o muy bajo sobre estos bienes.

28. Si bien es cierto que el país tiene poco margen de maniobra para usar los aranceles como instrumentos proteccionistas, aún se mantienen mecanismos especiales para varios sectores. Estos casos no responden a una estrategia expresa de promoción de sectores sustitutos de importación, sino que en general, se trata de sectores tradicionalmente muy

protegidos que, de una u otra forma, logran mantener cierto grado de protección. Estos casos especiales enturbian la racionalidad que subyace a la política arancelaria vigente.

29. Entre los instrumentos de promoción de exportaciones se destaca por su importancia el régimen de admisión temporaria. El ahorro que este régimen implica para las empresas, se estima en más de 13% del valor de los productos importados. Dicho régimen, ha sido un factor determinante del desarrollo exportador de varias industrias sustitutivas de importación, y ha permitido aumentar la competitividad de actividades típicamente exportadoras, al facilitar el acceso a insumos auxiliares.

30. El acuerdo del Mercosur puso en cuestión su continuidad para las exportaciones intra-zona, pero sucesivas negociaciones han admitido su permanencia hasta 2010.

#### **g) Política de competencia**

31. En el país, existe un marco legal y un conjunto de acciones desarrolladas por la Dirección General de Comercio, cuyo objetivo es regular la competencia. No obstante, el camino desarrollado hasta el momento se puede considerar incipiente e insuficiente. En este sentido, al comparar tanto la legislación como el marco institucional nacional con los de otros países con características similares a Uruguay, se pueden encontrar algunas diferencias y debilidades:

- La legislación uruguaya no especifica la territorialidad de sus disposiciones, por lo que coloca a la autoridad competente en desventaja para perseguir prácticas anticompetitivas.
- La legislación nacional no contiene medidas destinadas al control de concentraciones.
- La legislación uruguaya adopta fundamentalmente la “regla de la razón” como mecanismo para determinar cuándo determinadas conductas son anticompetitivas y por ende prohibidas por la ley. Esta modalidad otorga flexibilidad, aunque requiere de organismos de fiscalización y de adjudicación muy capacitados y con muchos recursos.
- Las penalidades de la legislación uruguaya podrían aparecer como relativamente inocuas.
- El esquema adoptado por Uruguay para el *enforcement* de la legislación revela relativa debilidad, ya que encarga a una única “dirección”, que carece de independencia del poder político, las tareas de recepción de denuncias, investigación, y adjudicación.
- La legislación nacional, omite las cuestiones respecto al titular de los derechos protegidos. De este modo, parece desconocer la posibilidad de que prácticas anticompetitivas afecten los intereses difusos de categorías amplias de actores económicos.

32. A su vez, existe en el país una Ley de Defensa al Consumidor, cuyo objetivo es regular las relaciones consumidores y proveedores. Para el logro de este objetivo, se impone una serie de restricciones y obligaciones a la gestión de los proveedores.

#### **h) Acceso al financiamiento**

33. El crédito bancario, fundamentalmente el otorgado por la banca pública, constituye la principal fuente de financiamiento de la actividades económicas en Uruguay. Este crédito resultó fuertemente restringido tras la crisis del sector financiero del año 2002, dejando a gran parte de las empresas nacionales con importantes restricciones crediticias. Actualmente el crédito se concentra en empresas exportadoras, multinacionales y algunas empresas industriales de primera línea.

34. Las pequeñas y medianas empresas mantienen un acceso al crédito muy limitado, financiándose principalmente a través del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), el Nuevo Banco Comercial, COFAC, Casas de Crédito y el mercado informal. En general, los créditos a los que pueden acceder estas empresas son de montos reducidos y altas tasas. Las empresas agropecuarias dependen principalmente del crédito otorgado por el BROU, en tanto las empresas industriales se financian mayormente a través de la banca privada.

35. Los principales problemas vinculados al crédito, identificados por las propias empresas son: las garantías exigidas, las elevadas tasas de interés, los plazos cortos y la falta de asesoramiento.

36. Como medida explícita de política se han desarrollado en los últimos años fuentes alternativas de financiamiento, las cuales han sido utilizadas, principalmente, por el sector agropecuario. Entre éstas se destacan el Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera y el Fondo de Financiamiento y Reconstrucción de la Actividad Arrocera.

#### ***i) Las telecomunicaciones y la actividad empresarial***

37. El sector de las telecomunicaciones uruguayo se caracteriza por la presencia de un operador estatal, que cuenta con el monopolio de la telefonía fija y alámbrica.

38. Esta característica imprime dualidad al sector de telecomunicaciones, posicionándolo como comparativamente desarrollado en términos de infraestructura y penetración de los servicios, tecnologías y extensión de las redes, pero comparativamente atrasado en términos de desarrollo de la regulación y la política de las telecomunicaciones.

39. La política del gobierno hacia el sector tiene como pilares fundamentales la apertura a la competencia, principalmente en el marco de las llamadas internacionales, la creación de un marco regulatorio claro, transparente y seguro para las partes intervinientes, a través de la creación de un órgano regulador (Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones), evitar el abuso de posiciones monopólicas, dotar a ANTEL de las herramientas necesarias para competir en el mercado y revalorizar el espectro radioeléctrico.

40. La posición los servicios de tecnologías de información y telecomunicaciones de Uruguay en una categorización internacional, dependerá de cuanto se ponderen el marco regulatorio maduro o la apertura a la competencia, pues la existencia de una empresa pública en el sector no privatizado, para muchos analistas internacionales es sinónimo de monopolio y de precios caros.

#### ***j) La política energética***

41. Los Reglamentos del Marco Regulatorio del sector eléctrico, aprobados por decretos del Poder Ejecutivo en el año 2002, constituyen el marco reglamentario básico de las actividades de la industria eléctrica, constituidas por la generación, la transformación, la transmisión, la distribución, la exportación, la importación y la comercialización de energía eléctrica. Esta actividad es monopolio del Estado y es desarrollada por la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE).

42. En los últimos tres años se ha avanzado en los aspectos de diseño normativo de un nuevo marco regulatorio. Aunque ello aún no se ha concretado, el hecho de que exista la posibilidad, mejora el posicionamiento del usuario frente a la situación de tener un único proveedor.

43. Del lado de la oferta se observa una apertura, en la medida que otros generadores (instalados en Uruguay o en países vecinos) podrán acceder a realizar contratos con grandes consumidores o, lo que puede resultar más atractivo, podrán participar de las licitaciones de compra de suministro que realice el distribuidor. Las posibilidades de ingreso de nuevos actores estarán supeditadas a la definición de los convenios iniciales (volumen y duración) que se definan entre las actividades de generación y distribución de UTE.

44. Otro aspecto que puede incidir en la competitividad de algunos sectores intensivos en el insumo energético, es el desarrollo de la cogeneración a partir de que se pueden volcar los excedentes de producción al mercado (a través de contratos de potencia y energía o al mercado spot si se trata de excedentes de oportunidad). Esa posibilidad se ve reforzada con la disponibilidad de gas natural y la existencia de equipos que pueden ser utilizados a escala de una actividad industrial.

#### ***h) Compras estatales***

45. En las compras estatales existe preferencia para las empresas nacionales. Dicha preferencia se expresa incrementando en un 10% en las licitaciones públicas, los precios correspondientes a empresas extranjeras.

46. Recientemente, en el marco del Programa de Reforma del Estado, se desarrolló el Programa de Modernización de las Compras y Contrataciones Estatales con el objetivo de lograr mayor transparencia, mayor competencia y mayor eficiencia en los procesos de adquisiciones públicas de la Administración Central. Dicho Programa permite la generación de un importante ahorro en las compras estatales, el cual asciende a U\$S 18.309.327, considerando las compras realizadas hasta 12/2003.

## **1. Introducción**

El objetivo de este trabajo es caracterizar el conjunto de instrumentos de política económica que inciden sobre las decisiones de los agentes del sector privado de la economía uruguaya. El énfasis está puesto en la identificación y en el análisis del conjunto de acciones que podrían incluirse bajo la denominación de la política industrial. Se asume, sin embargo, un criterio amplio para definir esta política, contemplando todo el espectro de intervenciones y de políticas públicas que inciden sobre el ambiente de negocios y que tienen relación directa con la toma de decisiones productivas, comerciales, financieras y tecnológicas de las empresas que realizan sus actividades en el territorio nacional.

La amplitud del concepto de política industrial que se utilizará en este trabajo se materializa en la propia definición del conjunto de actividades que se consideran afectadas por esta política. El centrar la atención en la política industrial no implica limitarse a analizar las acciones que influyen específicamente sobre las empresas del sector manufacturero. Las actividades que se suponen bajo el ámbito de la política industrial abarcan a toda la producción de bienes y servicios internacionalmente comercializables. Esto implica considerar, además de las empresas del sector manufacturero, aquellas actividades pertenecientes a los sectores agropecuario, forestal y servicios turísticos. También se consideran bajo la definición de la política industrial todas aquellos emprendimientos realizados al amparo del régimen de zonas francas, en la medida en que se asume que las empresas localizadas en dichas zonas orientan sus actividades fundamentalmente a los mercados externos.

Uno de los rasgos más salientes que surge del análisis de los instrumentos que forman parte de esta definición amplia de política industrial es la ausencia de un objetivo estratégico que opere como marco de referencia para la evaluación de las distintas acciones desplegadas y de la forma en que ellas contribuyen al cumplimiento de las metas. Esta constatación, que es ampliamente reconocida por los actores privados y a la que se hace referencia con insistencia en el debate público, ha llevado a que se consolide la idea de que Uruguay carece de una política industrial.

En este trabajo se ha optado por eludir este tipo de abordaje, en la medida en que se pretende identificar y analizar los incentivos y/o los desestímulos que perciben las empresas del sector comercializable de parte de las políticas económicas. El énfasis se ha puesto, por tanto, en la caracterización y en el análisis de los instrumentos de política económica, excluyendo expresamente las políticas macroeconómicas, con el propósito de aportar un panorama lo más completo posible de las acciones e instituciones que podrían incluirse en la definición amplia de política industrial que se ha adoptado en este trabajo. Es probable, no obstante, que la descripción y el análisis que se presenta no sea exhaustivo, pero cubre sin duda la parte medular de la política industrial y de inversión aplicada actualmente en Uruguay.

El contenido de este informe se organiza de la siguiente manera. En la siguiente sección se presenta un esquema simplificado para el análisis de la política industrial y se exponen las dimensiones más relevantes sobre las que se apoya la evaluación de los distintos instrumentos considerados. En la sección 3 se realiza una descripción del régimen

tributario uruguayo, procediendo a la identificación de los principales impuestos que deben pagar las empresas. Esta descripción tiene una importancia crucial en el análisis que se realiza, en la medida en que una parte significativa de los incentivos utilizados por la política industrial implica la reducción, o directamente la eliminación transitoria, del pago de determinados impuestos por parte de las empresas beneficiarias. En la cuarta sección se analizan los regímenes de promoción de inversiones, procediendo a la identificación de la naturaleza y la magnitud de los estímulos que se le ofrecen a las empresas para incentivarlas a invertir. Se analiza el régimen de zonas francas y se consideran los estímulos utilizados para la promoción de sectores específicos. En la sección 5 se analizan los instrumentos de política económica que inciden sobre las características de la competencia y de la competitividad de las empresas. En la sexta sección, se describe la influencia del Estado sobre la competitividad de las empresas en su rol de oferente y demandante.

## **2. Esquema para el análisis y evaluación de la Política Industrial**

El análisis de los instrumentos de política industrial que se realiza en este trabajo abarca dos dimensiones. La primera tiene que ver con la caracterización de los instrumentos utilizados. El énfasis en este caso está puesto en la descripción de los instrumentos y de las instituciones públicas y/o privadas que están involucradas en la operativa práctica de cada instrumento. La segunda dimensión está relacionada con el grado de aprovechamiento que realiza el sector privado del instrumento, con la magnitud de los incentivos y con los recursos públicos que las políticas públicas ponen a disposición de los agentes privados.

En lo que refiere a los instrumentos, se ha optado por una clasificación según el tipo de decisiones empresariales sobre las que las políticas pretenden influir. Considerando la relevancia de las exoneraciones impositivas en los mecanismos de promoción vigentes, en primer lugar se describen las principales características del sistema tributario nacional. Dicha caracterización constituye un requisito para la comprensión de los beneficios otorgados a través de los regímenes promocionales. En segundo término, se pasa revista a las normas existentes en el ordenamiento jurídico uruguayo que pretenden incentivar las inversiones realizadas por empresas domésticas o las que tratan de fortalecer la capacidad del país para captar inversión extranjera directa. En este caso, se procede, inicialmente, al análisis del régimen general de promoción de inversiones, identificando y cuantificando los estímulos que pueden percibir las empresas al realizar sus inversiones.

Una vez identificados los principales beneficios inherentes al régimen al que puede acogerse cualquier empresa del sector comercializable, se analizan los estímulos especiales para el sector forestal y los incentivos aplicados para las inversiones en servicios turísticos y en Zona Franca, tratando de poner en relieve los estímulos diferenciales que la política industrial pone a disposición de las empresas de estos sectores.

En segundo término, se consideran las políticas e instrumentos que inciden sobre la competencia entre empresas domésticas y empresas externas. En este caso, se analizan los diferentes componentes de la política comercial. Se presenta, por un lado, el régimen general de importaciones y las excepciones al mismo. Algunas de las excepciones existentes pueden asimilarse a medidas promocionales mientras que otras pueden interpretarse como acciones de protección. Por otro lado, se analizan los estímulos que

reciben las empresas exportadoras. El estudio del marco en que actúan las empresas se complementa analizando la política de defensa de la competencia y la Ley de Defensa al Consumidor, evaluando las distorsiones que introducen las regulaciones existentes. A su vez, se analizan los instrumentos de financiación existentes y las limitaciones de las empresas para acceder a dichos instrumentos.

Finalmente, se plantea el rol del Estado como proveedor y demandante. Con relación al rol de proveedor, se identifica el impacto que tiene la provisión de algunos de los principales servicios públicos sobre la posición competitiva de las empresas domésticas en el mercado local y en los mercados externos. En particular, se analiza la situación imperante en los servicios de telecomunicaciones y en los mercados de productos energéticos, en particular el de energía eléctrica. La consideración del Estado como demandante implica la descripción y análisis de los mecanismos de compras públicas.

En la evaluación de los distintos instrumentos de política industrial que se realiza en este trabajo se ha puesto especial atención en dos aspectos.

El primero tiene que ver con la naturaleza y con las motivaciones específicas de las acciones desplegadas por la política industrial. En este plano interesa distinguir la utilización de instrumentos orientados a la promoción de la inversión o al estímulo de la producción o la exportación de determinados sectores de aquellas acciones orientadas a la generación de capacidades o habilidades en las empresas. El sesgo de la política industrial en uno o en otro sentido se convierte en sí mismo en un elemento de evaluación de las políticas.

El segundo está relacionado con los actores involucrados en el diseño y en la ejecución de las políticas, con el tipo de vínculos y/o contrapartidas que las políticas pretenden generar o estimular entre actores públicos y privados y con la mejor articulación de los vínculos entre los diversos eslabones que intervienen en una determinada cadena productiva. El análisis de estos elementos sirve para poner en evidencia aspectos sustantivos sobre las instituciones de las que se vale la política industrial para alcanzar sus objetivos.

### **3. La estructura tributaria vigente**

En la presente sección se presentan un conjunto de factores inherentes al funcionamiento del sistema tributario, que afectan de diverso modo, la competitividad de las empresas. En primer lugar, se realizan consideraciones sobre los altos niveles de presión fiscal y esfuerzo fiscal, los cuales constituyen, sin lugar a dudas, determinantes fundamentales de la capacidad de las empresas para competir en el exterior.

En segundo lugar, se presenta sintéticamente la estructura tributaria uruguaya. Como ha sido señalado, la presentación del régimen tributario constituye una referencia fundamental para el desarrollo de este trabajo, en la medida en que las excepciones y exoneraciones impositivas constituyen un componente esencial de las acciones promocionales desplegadas por la política industrial. Por tal motivo, se presenta una estimación del costo de las principales exoneraciones impositivas, de modo de aproximarse a las renuncias que realiza el Estado con objetivos promocionales.

Finalmente, se plantea una estimación de la evasión fiscal, cuya relevancia se fundamenta en las distorsiones que ésta plantea entre los distintos sectores productivos y empresas.

### **3.1 Presión fiscal y esfuerzo tributario**

En Uruguay los impuestos son la principal fuente de ingresos del Estado. En 2002 la recaudación impositiva alcanzaba el 71,3% de los ingresos fiscales totales. Durante las dos últimas décadas se ha registrado un crecimiento en la participación relativa de los impuestos en el conjunto de ingresos del Estado, pasando de representar el 62,5% en 1990 al 71,3% en el año 2002. Mirado en términos de presión fiscal, los impuestos pasan de representar el 17,8% del PIB en 1990 al 22,1% en 2002.

Si se la compara con la observada en otros países, la presión tributaria uruguaya es inferior a la de los países desarrollados, y superior a la del promedio de los países de América Latina. Si se compara con los países de la región, la presión tributaria de Uruguay se sitúa entre la de Brasil y la de Argentina.

Una forma de evaluar el esfuerzo tributario que se está realizando es comparando la recaudación efectivamente observada con lo que se denomina “capacidad potencial normal” de recaudación. Esta capacidad potencial puede cuantificarse a partir de información de un grupo de países, estimando el impacto que tienen un conjunto de variables sobre la recaudación. De esta forma se asume como normal lo que se observa en promedio, para dicho conjunto de países. El esfuerzo fiscal queda entonces definido como el cociente entre lo efectivamente recaudado y la recaudación potencial. Un valor inferior a la unidad indica que se podría incrementar la recaudación sin costos económicos excesivos, y un coeficiente mayor a uno indicaría que el país está recaudando más de lo que es su capacidad potencial.

En Piancastelli (2001), considerando el período 1985-1995 se estima el coeficiente de esfuerzo fiscal de Uruguay en 1,05, el de Argentina en 0,65, el de Brasil en 1,18 y el de Paraguay en 0,58. Como consecuencia de esta estimación surge que Uruguay está realizando un esfuerzo en la recaudación superior a lo que se puede considerar “normal”, siendo limitada por lo tanto la posibilidad de incrementar la actual presión tributaria.

### **3.2 Descripción del sistema tributario**

El sistema tributario de Uruguay está sustentado fundamentalmente en impuestos al consumo (Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Específico Interno (IMESI), y Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS) y al trabajo (Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP)). En la última década, como forma de incrementar la recaudación para hacer frente a los aumentos de los egresos del Estado, se recurrió entre otras medidas, a incrementos en las tasas del IVA y se amplió su base imponible. Esto fue recurrente al inicio de cada una de las legislaturas de los años noventa.

Más recientemente, se crearon nuevos impuestos como el COFIS, el IMESSA, el Impuesto al Contralor del Sistema Financiero (ICOSIFI) en 2001 y el Impuesto a las Telecomunicaciones (ITEL) en el año 2002. El COFIS recaudó durante 2002, \$U 1.751 millones, un monto equivalente al 8% de la recaudación total de IVA, y 0,7 puntos porcentuales del producto.

A pesar de la multiplicidad de tributos existentes, seis impuestos acumulan más del 90% de la recaudación total. Estos impuestos son el IVA, el IMESI, el Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC), el IRP al patrimonio y al comercio exterior.

Los dos cambios más significativos que se observan en la estructura tributaria además de los ya reseñados, tienen que ver con la reducción en la participación relativa en la recaudación total de los impuestos vinculados al comercio exterior, y el aumento de la participación relativa del IRIC. Estos cambios obedecen al proceso de apertura comercial, y a la incorporación de las empresas públicas como sujeto pasivo del IRIC.

Se observa en nuestra estructura tributaria un marcado predominio de los impuestos indirectos sobre los directos. En el 2000 la recaudación asociada a impuestos que gravan el consumo de bienes y servicios representó un 63,4% de la recaudación total. A su vez, se destaca como característica del sistema tributario, la inexistencia de un Impuesto a la Renta de las Personas Físicas.

**Cuadro 1**  
**Producido por impuesto**  
**Como % del PIB**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>IVA</b>	6,7	7,1	7,5	7,5	7,4	7,9	8,0	8,3	8,6	8,5	8,2
<b>IMESI</b>	3,6	3,6	3,5	3,4	3,4	3,1	3,0	3,2	3,1	2,9	3,1
<b>IRIC</b>	1,0	0,8	1,3	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9	2,2	2,3	2,2
<b>IRP</b>	1,3	1,5	1,4	0,7	0,7	1,3	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7
<b>Patrim (tenencia)</b>	1,2	1,0	1,3	1,1	1,0	1,0	1,2	1,6	1,4	1,4	1,4
<b>Comercio Ext.</b>	2,0	1,8	1,6	1,2	1,2	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	0,8

Fuente: Dirección General Impositiva y Banco Central del Uruguay.

Los impuestos internos más importantes, en términos de recaudación, son: i) el Impuesto al Valor Agregado (IVA); ii) el Impuesto Específico Interno (IMESI); iii) la Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS); iv) el Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC); v) el Impuesto a los Activos Bancarios (IMABA); vi) los Impuestos al Patrimonio (IP) (que incluye a personas físicas y jurídicas) vii) y los Impuestos al Agro (Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRA) e Impuesto y el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA)).

Otros impuestos, de menor importancia en la recaudación son: Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), el Impuesto al Contralor del Sistema Financiero (ICOFISI), Impuesto a las Telecomunicaciones (ITEL), Impuesto a las Tarjetas de Crédito, y el Impuesto de Control a las Sociedades Anónimas (ICOSA).

A continuación, se presentan los impuestos que recaen directamente sobre las actividades productivas.

**Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC).** Este impuesto grava con una tasa del 30% las rentas netas de fuente uruguaya, resultantes de actividades lucrativas desarrolladas por empresas. Las rentas gravadas abarcan las actividades comerciales, industriales o similares.

***Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRA).*** Este tributo grava con una tasa del 30% las rentas netas de fuente uruguaya resultantes de actividades agropecuarias. Los propietarios de establecimientos agropecuarios tienen la opción de tributar IRA o pagar el impuesto a la enajenación de bienes agropecuarios (IMEBA).

***Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA).*** Este impuesto grava la primera enajenación, realizada por productores agropecuarios a contribuyentes del IRIC, de bienes tales como: el ganado en pie, las lanas, los cueros, etc. Las tasas de este tributo varían entre el 0,7% y el 2% del valor de los bienes enajenados, dependiendo del tipo de bien considerado.

***Impuesto al Patrimonio de Personas Jurídicas (IP).*** El impuesto al patrimonio de personas jurídicas grava los activos radicados en el país. A los efectos de su liquidación, para determinar el monto imponible, se permite la deducción de ciertas deudas. Las tasas que se aplican son del 1,5% para empresas industriales, comerciales y agropecuarias, del 2,8% para bancos y casas financieras y del 2% para el resto de las personas jurídicas.

***Aportes a la Seguridad Social – Cargas Previsionales.*** Las tasas de aportes a la seguridad social son del 12,5% por concepto de aporte patronal y 15% el aporte personal. En la actualidad las actividades de la industria manufacturera y del sector agropecuario están exoneradas del pago de aportes patronales.

***Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP).*** Grava las retribuciones y prestaciones nominales, en efectivo o en especie, derivadas de servicios personales. Grava a su vez, las jubilaciones y pensiones, servidas por entidades estatales y no estatales.

***Aportes a la Seguridad Social - Seguro de Salud.*** Los trabajadores del sector privado cuentan con un seguro de salud mandado, cuyo costo se financia con un aporte realizado por los empleados equivalente al 3% del salario, y del 5% aportado por el empleador. La empresa debe, adicionalmente, realizar un aporte complementario en el caso de que el importe abonado por trabajadores y empresas (8% del salario) sea inferior al importe que surge de multiplicar el valor de la cuota mutual por el número de dependientes beneficiarios de la empresa.

***Detracciones a las Exportaciones (DE).*** En la actualidad solamente existen detracciones a las exportaciones de cuero, siendo las mismas del 5%.

***Impuesto Específico Interno (IMESI).*** Es un impuesto que grava (a tasas diversas) la primera enajenación de una lista selectiva de bienes de carácter industrial. Actualmente, dentro de los bienes gravados se encuentran: los combustibles y automóviles, lubricantes, bebidas, cigarrillos, tabaco y cosméticos. Las distintas tasas las fija el Poder Ejecutivo y varían desde el 5% hasta el 133%. A efectos del análisis de la competitividad de las empresas, es relevante el IMESI que recae sobre las ventas de combustibles y lubricantes. La recaudación de IMESI sobre los combustibles representa la mayor participación en el total recaudado por esta modalidad impositiva (55% en 2003).

***Tratamiento del IVA para las exportaciones e importaciones de bienes y servicios.*** El Impuesto al Valor Agregado constituye la principal fuente de recaudación de la Dirección General Impositiva, representando en el año 2003, el 55% de la recaudación por impuestos internos. El mismo grava la circulación interna de bienes y servicios, la prestación de

servicios dentro del territorio nacional y la importación. Desde el año 1995, la mayor parte de las transacciones se encuentran gravadas a una tasa básica de 23%, existiendo una alícuota reducida de 14%. A su vez, se exonera del pago del impuesto a una amplia gama de bienes y servicios, dentro de los cuales se destacan: el sector agropecuario y la educación.

A efectos de evitar distorsiones en el comercio exterior, las importaciones están gravadas a la misma tasa a la que se grava el bien o servicio en el mercado interno, en tanto las exportaciones están gravadas a tasa cero. Esto implica la existencia de un sistema de liquidación de IVA según destino.

Al gravar las exportaciones a tasa cero se permite a las empresas que producen bienes y servicios exportados descontar de sus costos el IVA de las compras, cosa que no pueden realizar las empresas que producen bienes y servicios exentos.

Una vez presentadas las principales características del sistema tributario nacional, es posible comprender y aproximarse a una cuantificación de las exoneraciones y beneficios tributarios otorgados a aquellos sectores y actividades productivas que son objeto de promoción.

### **3.3 Exoneraciones o renunciaciones fiscales**

Los estudios sobre gastos tributarios tienen como objetivo conocer el nivel y composición de las renunciaciones fiscales y de los beneficios que se derivan de tratamientos diferenciales. De lo contrario no existe un proceso por medio del cual se hagan explícitos los costos y los beneficios que se derivan de la existencia de un tratamiento tributario diferencial. Los costos asociados a estas medidas son extrapresupuestales y, por lo tanto, no están sujetos al proceso presupuestario de aprobación y control por parte del parlamento.

En Uruguay no se conocen estimaciones oficiales del costo de las exoneraciones tributarias. No obstante, según trascendidos de prensa, un informe elaborado por la Asesoría Económica de la DGI, indicaría que las exoneraciones tributarias tendrían un costo en el año 1999 de US\$ 1.203 millones, lo que con la tasa de evasión que se considera en el estudio del 30% implica un costo de US\$ 842 millones de dólares. El 77% de este costo estaría explicado por exoneraciones en el IVA.

Las exoneraciones se discriminan de la siguiente manera:

Salud	US\$ 230:
Combustibles y tabacos	US\$ 136:
Brecha entre tasa mínima y básica	US\$ 108:
Transporte de pasajeros	US\$ 86:
Enseñanza	US\$ 58:
Arrendamiento de inmuebles	US\$ 49:
Frutas y verduras	US\$ 30,7:
Bienes inmuebles	US\$ 24,6:
Leche	US\$ 15,1:
Maquinaria agrícola y accesorios	US\$ 10,6:
Diarios y revistas	US\$ 8,4:

Le seguirían en orden de importancia las exoneraciones vinculadas al IRIC a las que se asociaría una pérdida fiscal de US\$ 56 millones, impuesto al patrimonio/ IMABA con US\$ 92 millones. En Argentina, Brasil y Chile existe un proceso anual de evaluación del gasto tributario. En el siguiente cuadro se presentan sus principales características.

**Cuadro 2**  
**Implementación del mecanismo de evaluación**  
**Del gasto tributario en países de la región**

<b>País</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>
Frecuencia	Anual	Anual	Anual
Cobertura	Nacional	Nacional	Nacional
Clasificación	Por tributo Por régimen de promoción sectorial o regional	Por tributo Por modalidad Por región	Por tributo Por tributo agrupados por sector objetivo
Metodología de medición	Estimaciones Fuentes y metodología variada Resultados totalizados	Estimaciones Fuentes y metodología variada Resultados totalizados	Estimaciones Método ex – post con supuesto de gasto total constante Resultados independientes
Nivel, % PBI	3,02 (2001)	1,51 (2001)	3,8 (1998)
Composición (%PBI)	Rentas 0,88 IVA 1,56 Otros 0,58	Rentas 1,00 IPI 0,25 Otros 0,26	Rentas 2,70 IVA 1,10

Fuente: Tendencias recientes sobre gastos tributarios, Simonit, S. (2002)

Finalmente, cabe considerar una de las principales distorsiones que afecta en forma directa el funcionamiento del sistema tributario, y en forma indirecta, la competitividad empresarial. Dicho fenómeno es la evasión fiscal. Considerando que los distintos sectores productivos y empresas tienen diversas oportunidades para evadir el pago de tributos, la

evasión afecta a dichos sectores o empresas de forma diferencial, afectando las decisiones de producción y la competitividad empresarial.

### 3.4 Evasión fiscal

#### Evasión en el IVA

Recientemente, Grau *et al.* (2004) estimaron la tasa de evasión del principal impuesto de la estructura tributaria vigente, el IVA, empleando a tales efectos el método del consumo. La tasa de evasión surge de comparar la recaudación observada en un determinado período con la recaudación potencial para igual período. Para cuantificar la recaudación potencial los autores consideraron el IVA que tendrían que haber pagado el conjunto de todos los consumidores finales de la economía. Dentro de este grupo se encuentran principalmente las familias, pero también se debe incluir en el mismo al sector público y a los sectores de actividad que producen bienes o servicios que se encuentran exonerados.

Estimación del IVA asociado al consumo privado de las familias:

Para estimar el IVA potencial asociado al consumo privado se tomó la estimación de consumo privado de Cuentas Nacionales y se le aplicó al mismo la tasa de IVA bruta dado que el valor de consumo ya tiene el IVA.

$$\text{Tasa bruta de IVA} = \text{tasa neta} / (1 + \text{tasa neta})$$

En la medida que tenemos tres situaciones diferentes, bienes exonerados, bienes que pagan una tasa mínima y bienes que pagan la tasa normal o básica, fue necesario calcular el peso relativo de cada uno de estos grupos de bienes en el consumo total y luego hacer un promedio ponderado para los tres valores (cero, tasa mínima y tasa básica). El peso relativo de cada conjunto de bienes en el consumo total se estimó a partir de la última Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

IVA pagado por el sector público – Gobierno Central:

Para el cálculo del IVA pagado por el Estado se consideró la estructura de gastos que surge de información del Sistema de Información Financiera (SIIF) proporcionada por el Comité Ejecutivo del Programa para la Reforma del Estado (CEPRE). Para la determinación del IVA compras del gobierno central se contó con información del peso relativo de los principales veinte rubros de gastos, los que acumulan el 83,4% del gasto total del Gobierno Central.

IVA pagado por empresas que venden bienes o servicios que se encuentran exonerados:

- Sector salud

Se empleó información de estructura de gastos para el sistema de Instituciones de Asistencia Colectiva del Sistema Nacional de Información (SINADI), y para otros prestadores de servicios de salud se utilizaron estimaciones del gasto en salud en nuestro país realizadas en el marco del Proyecto FISS del MSP - Banco Mundial.

- Sector educación

Se obtuvo información para un conjunto de instituciones privadas que se pueden considerar representativas del sector.

- Sectores productivos

Para sectores productores de bienes exonerados como tabaco y cigarrillos se empleó como fuente de información el último Censo Económico realizado por el INE.

Las estimaciones se realizaron para el período 1997-2002. Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 5

**Cuadro 3**  
**Estimación de Evasión en el IVA 1997 – 2002**

	<b>% sobre Recaudación Real</b>	<b>% sobre Recaudación Potencial</b>
<b>1997</b>	16,0	13,8
<b>1998</b>	18,1	15,3
<b>1999</b>	22,2	18,2
<b>2000</b>	29,7	22,9
<b>2001</b>	26,9	21,2
<b>2002</b>	35,9	26,4
<b>Promedio</b>	<b>24,8</b>	<b>19,6</b>

Fuente: Grau et al. (2004)

Las estimaciones realizadas por *Grau et al.* (2004) deben considerarse como un valor mínimo, en la medida en que, en virtud de limitaciones de información, no fue posible estimar el 100% de la recaudación potencial. Estas estimaciones confirman la existencia de niveles de evasión del IVA superiores a los observados en promedio en los países de la OCDE, y algo menores de lo observado en los países latinoamericanos para los que se cuenta con información (Chile, Colombia Argentina y Ecuador).

Los datos anteriores engloban la recaudación del IVA procedente tanto del sector público como del sector privado. Si se considera exclusivamente la recaudación de IVA procedente del sector privado, asumiendo que el sector público tiene escasos incentivos para defraudar el IVA y que por ende puede asumirse que su porcentaje de evasión sea cercano a cero, las tasas estimadas de evasión para el sector privado aumentan considerablemente, colocándose muy por encima de los niveles internacionales y de la región.

**Cuadro 4**  
**Estimación de la evasión del IVA**  
**Para el sector privado 1997 - 2002**

	<b>% sobre Recaudación Real</b>	<b>% sobre Recaudación Potencial</b>
<b>1997</b>	24,8	19,9
<b>1998</b>	28,1	21,9
<b>1999</b>	34,5	25,6
<b>2000</b>	46,1	31,6
<b>2001</b>	41,8	29,5
<b>2002</b>	55,7	36,0
<b>Promedio</b>	<b>38,5</b>	<b>27,4</b>

Fuente: Grau et al. (2004)

*Evasión de otros tributos*

*a) Aportes de Seguridad Social*

En el año 2003 el 39,5 por ciento de la población ocupada declara no estar registrada en la seguridad social según información recabada por el INE a través de la ECH.

*b) Impuesto a la Renta de Industria y Comercio*

La existencia de evasión en el pago del IVA puede estar asociada a la subdeclaración de ingresos por parte de contribuyentes del IRIC. De esta forma puede afirmarse que los elevados niveles de evasión observados en el pago del IVA, provocan un efecto “derrame” al pago de otros tributos. En este contexto, parece plausible el valor de evasión de 30% que surgiría según información de prensa de un estudio realizado por la Asesoría Económica de la DGI.

Es importante destacar que así como es plausible pensar en un efecto “derrame” de la evasión del IVA hacía otros impuestos, la eventual modificación de la estructura tributaria puede tener implicancias en la recaudación de los impuestos existentes que se mantengan.

**Cuadro 5**  
**Estimación del porcentaje de la población ocupada no registrada en la seguridad social en cada clase de actividad, residente en localidades de 5.000 o más habitantes**

Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	44,6
Pesca	48,2
Explotación de minas y canteras	44,8
Industria manufacturera	44,6
Construcción	73,4
Comercio al por menor y al por mayor; Reparación de vehículos	50,5
Hoteles y Restoranes	40,9
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	26,3
Intermediación Financiera	2,6
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	36,2
Enseñanza	10,7
Servicios Sociales y de Salud	13,6
Eliminación de desperdicios, aguas residuales, saneamiento	52,3

Fuente: INE

#### **4. Regímenes de promoción industrial y estímulos sectoriales**

Considerando el carácter amplio que se ha otorgado a la evaluación de la política industrial, es necesario considerar los regímenes promocionales existentes para diversos sectores productivos. En base a dicho objetivo, en este apartado se presentan y evalúan: el Régimen (general) de Promoción Industrial, el Régimen de Zonas Francas, el Régimen de Promoción Turística y el de Promoción Forestal.

##### **4.1 La promoción de inversiones**

En esta sección se explicitan las principales características del Régimen de Promoción Industrial, distinguiendo entre el régimen general y la Declaración de Interés Nacional. A su vez, se presentan ciertos aspectos inherentes al funcionamiento del régimen para la industria manufacturera, dado que para el resto de los sectores que tienen acceso al mismo, son explicados posteriormente. Finalmente, se realiza la evaluación del régimen, de modo de identificar sus principales limitaciones.

###### ***a) Características del régimen general***

La regulación tendiente a la promoción y protección de las inversiones en el territorio nacional está contenida básicamente en dos leyes: la Ley de Promoción Industrial de 1974 y la Ley de Inversiones de 1998. En particular, esta última ley otorga tratamiento igualitario para las inversiones nacionales y extranjeras y la libre transferencia al exterior de capitales y utilidades, así como de otras sumas vinculadas con la inversión.

La ley de Inversiones otorga estímulos a la inversión de carácter general y automático. Dichos estímulos son aplicables a los contribuyentes de los siguientes impuestos: IRIC, IRA e IMEBA, que realicen actividades industriales o agropecuarias.

Se entiende por inversión la adquisición de: bienes muebles (destinados directamente al ciclo productivo), equipo para el procesamiento electrónico de datos, mejoras fijas afectadas a las actividades industriales y agropecuarias, bienes inmateriales (marcas, patentes, modelos industriales, privilegios, derechos de autor, valores llave, nombres comerciales y concesiones otorgadas para la prospección, cultivos, extracción o explotación de recursos naturales) y otros bienes (procedimientos, invenciones o creaciones que incorporen innovación tecnológica y supongan transferencia de tecnología, a criterio del Poder Ejecutivo).

Los instrumentos de estímulo a la inversión consisten básicamente en exoneraciones impositivas. Los beneficios vigentes son los siguientes:

- **IRIC.** Amortización acelerada de los bienes muebles afectados directamente al ciclo productivo y de los equipos para el procesamiento de datos mencionados (2 a 4 años), incorporados hasta diciembre de 2004. Amortización acelerada de otros bienes muebles (3 a 5 años) incorporados entre agosto de 2003 y febrero de 2005.
- **Exoneración por reinversiones.** Las utilidades netas, luego de deducir otras exoneraciones por regímenes especiales, pueden exonerarse del Impuesto a la Renta, hasta un máximo de 40%. Las rentas deben ser llevadas a una reserva cuyo único destino puede ser la capitalización. Estas exoneraciones alcanzan hasta el 40% del costo de adquisición de máquinas e instalaciones industriales, mejoras fijas, vehículos utilitarios, bienes muebles para el equipamiento, bienes de capital destinados a mejorar la prestación de servicios de turismo, equipos necesarios para el procesamiento electrónico de datos y para las comunicaciones. Estas exoneraciones alcanzan hasta el 20% del costo de construcción y ampliación de hoteles, moteles y paradores, así como de edificios o sus ampliaciones destinados a la actividad industrial.
- **Impuesto al Patrimonio.** Exoneración de los bienes muebles afectados directamente al ciclo productivo y de los equipos para el procesamiento de datos. Dichos bienes se consideran como activos gravados a los efectos de la deducción de los pasivos. Los bienes muebles del equipo industrial directamente afectados al ciclo productivo se computarán por el 50% de su valor fiscal para el impuesto al patrimonio. Además, estos bienes se consideran activos exentos para dicho impuesto a partir del cierre del ejercicio de su incorporación, durante 5 años. Los bienes inmuebles destinados a la explotación agropecuaria, excluidas las mejoras, también se consideran activos exentos de este impuesto.
- **Aportes patronales a la seguridad social.** Exoneración de aportes jubilatorios y de aportes a la salud DISSE. Esta exoneración no fue concedida por la Ley de Inversiones (16.906), sino por la Ley 17.345 (la misma que creó el COFIS en el año 2001), que rebajó a 0% el aporte patronal jubilatorio y al 2,5% el aporte patronal a DISSE. Esta rebaja no tiene un horizonte temporal, por lo cual rige hasta que alguna ley disponga lo contrario.

- **IVA, COFIS e IMESI.** Exoneración correspondiente a la importación de los bienes muebles afectados directamente al ciclo productivo y de los equipos para el procesamiento de datos y devolución del IVA y COFIS incluido en las compras en plaza.

**b) Otros beneficios particulares a la inversión**

A estos beneficios generales, deben agregarse otros beneficios que son otorgados a las inversiones realizadas para el cuidado del ambiente. La Ley de Protección del Ambiente modifica la Ley de Inversiones, agregando los bienes muebles destinados directamente a la eliminación o mitigación de los impactos ambientales negativos del ciclo productivo o a recomponer las condiciones ambientales afectadas. Dicha Ley establece un régimen de beneficios tributarios a las empresas que contribuyan al cuidado del ambiente. También existen incentivos a la capacitación de personal que realizan las empresas en áreas prioritarias, a la investigación y al desarrollo tecnológico, a la reinversión de utilidades. El beneficio es que dichos gastos pueden deducirse a efectos del impuesto a la Renta (entre una vez y media y dos veces su monto real).

**c) Estímulos especiales para actividades Declaradas de Interés Nacional**

La Ley de inversiones establece además un régimen especial para actividades declaradas de interés. Las inversiones realizadas en el país pueden acceder a un conjunto de estímulos especiales si son declaradas por el Poder Ejecutivo como actividades a ser promovidas. En este caso, el beneficio no es automático. Los beneficiarios son empresas en el área industrial, agropecuaria o de servicios. La Ley no permite otorgar exenciones arancelarias que generen contradicciones con los compromisos asumidos por el país en el marco de los acuerdos del MERCOSUR. Los beneficios son otorgados a las empresas que:

- Incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad
- Faciliten el aumento y diversificación de exportaciones, especialmente las que incorporen valor agregado nacional
- Generen empleo productivo, directa e indirectamente
- Faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva
- Fomenten las actividades de las micro, medianas y pequeñas empresas
- Contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades con utilización intensiva de mano de obra e insumos nacionales. En caso de actividades promovidas por su aporte al proceso de descentralización geográfica, los beneficios mencionados serán mayores en plazo o cuantía a los proyectos realizados en el interior.

Los **beneficios** vigentes comprenden:

**Canalización del ahorro interno.**<sup>1</sup> Si la inversión inicial es financiada con fondos propios o utilidades del proyecto la ley les confiere: exoneración del IRIC por un importe equivalente al 50%, diferir ganancias por un importe equivalente al 50% de la inversión,

---

<sup>1</sup> El Decreto 508/003 amplía los plazos para el beneficio de autocanalización del ahorro.

las ganancias diferidas deben incluirse en la liquidación de IRIC, 5 años después de que se ha efectuado la inversión y este beneficio abarca el ejercicio en que se realiza la inversión y los dos siguientes.<sup>2</sup>

**Impuesto al Patrimonio.** Exoneración de los bienes muebles e inmuebles afectados al proyecto por 3 años en Montevideo y 5 años en el Interior.

**IVA.** Devolución del IVA en materiales para construcción de la obra civil. Tope 15% del monto de la obra, sin honorarios ni leyes sociales.

**IMABA e ICOFISI.** Reducción del IMABA e ICOFISI de 2,36% a 0,11% para ciertos préstamos del exterior a más de 7 años destinados a la compra de activo fijo.

**Tributos sobre las importaciones.** Exoneración total para bienes no competitivos con la industria nacional, de acuerdo al dictamen del Departamento de Asuntos Técnicos de la Dirección Nacional de Industrias.

Cuando la inversión supera determinado monto en inversiones de activo fijo (no se consideran las inversiones en capital de trabajo), la ley permite otorgar beneficios especiales. En base a información de la Dirección Nacional de Industrias, estos beneficios adicionales implican otorgar plazos más extensos, siendo el requisito adicional para recibirlos la realización de proyectos mayores al monto establecido. Dicho monto fue fijado en 500.000 pesos uruguayos en el año 1998, y se reajusta en base a la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC).

#### ***d) Proyectos industriales declarados de Interés Nacional***

En la ejecución de un proyecto perteneciente al sector industrial, la Dirección Nacional de Industrias cumple el rol de seguimiento y contralor, realizando inspecciones periódicas sobre el avance y la ejecución del proyecto. Durante el período que abarquen los beneficios, la Dirección Nacional de Industrias puede solicitar la información necesaria para evaluar el cumplimiento de lo acordado en la Declaratoria de Actividad Promovida. Una vez que el proyecto es aceptado, el interesado debe iniciar la gestión necesaria para su ejecución, en dos ámbitos: régimen de excepciones y régimen sectorial general. En el año 2001 se llegaron a declarar promovidos más de 60 proyectos. Durante 2002 y 2003 los promovidos llegaron a ser casi la tercera parte. En el año 2001 las inversiones especiales llegaron a representar el 40% de la inversión privada total del país.

---

<sup>2</sup> Los requisitos son: capitalización de reservas por un importe equivalente a las ganancias exoneradas y diferidas antes de presentar la declaración jurada de impuestos, las reservas pueden ser: resultados acumulados, resultados del ejercicio, reserva legal o reserva voluntaria y revaluación de amortización acumulada de activo fijo y no se puede rescatar acciones durante un plazo de 5 años contados a partir de la fecha prevista por la resolución para culminar el aumento del capital.

**Cuadro 6**  
**Proyectos industriales promovidos**

	<b>Cantidad de Proyectos</b>	<b>Monto (miles de dólares)</b>
<b>2000</b>	51	286,665
<b>2001</b>	62	685,763
<b>2002</b>	25	76,593
<b>2003</b>	20	77,488
<b>2004*</b>	22	104,990

Fuente: elaborado en base a datos de la D.N.I  
\* datos a agosto de 2004.

**Cuadro 7**  
**Distribución sectorial de los proyectos promovidos (en %)**

<b>CIU</b>	<b>Sector de actividad</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004*</b>
11	Agricultura y caza				21.37	
31	Alimentos, bebidas y tabaco	19.11	5.53	19.06	14.37	22.83
32	Textiles, prendas de vestir, ind. Cuero	3.48	5.66	20.46	33.55	1.00
33	Madera y muebles		58.51	3.13	9.23	56.63
34	Papel, editoriales e imprentas	2.21	2.33	3.42		10.10
35	Químicas	8.47	15.48	12.26	14.17	7.33
36	Minerales no metálicos	2.09	0.34			
37	Metálicas básicas					1.63
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	4.47	1.05	27.24	7.31	
41	Electricidad, gas y vapor	60.17		14.42		
71	Transporte y almacenamiento		11.09			
93	Servicios sociales y comunales					0.49

Fuente: elaboración propia en base a datos de la D.N.I

\* dato a agostos de 2004.

La utilización que cada rama de actividad industrial realiza del Régimen de Promoción, varía según el año que se tome en consideración, lo cual indica la inexistencia de un sesgo sectorial fuerte en la utilización de este mecanismo. Sin embargo, se debe resaltar la alta participación del sector madera y muebles, en los años 2001 y 2004.

#### *e) Evaluación del Régimen de Promoción Industrial*

La evaluación que se presenta a continuación es aplicable al Régimen de Declaración de Interés Nacional en general, sin importar el sector productivo al cual pertenezca el proyecto.

#### Plazos excesivos

Los plazos del procedimiento para acceder a los beneficios que prevé el régimen son excesivos<sup>3</sup>. En la actualidad, la obtención de la Declaratoria de Interés Nacional tarda

<sup>3</sup> El procedimiento actual para la obtención de la Declaración de Interés Nacional, es explicado posteriormente, en la sexta sección, dado que el mismo es común para el sector manufacturero, los proyectos turísticos, forestales y de Zona Franca.

aproximadamente 120 días. En general, el plazo tiende a ser mayor en el caso de la declaración a los “mega-proyectos” turísticos. Cabe señalar que previo a la creación de la nueva Oficina de Atención al Inversor, los plazos eran de aproximadamente 145 días. Uno de los objetivos planteados al crear dicha oficina, fue la reducción de plazos a 90 días, lo cual aún no ha sido logrado.

La tardanza puede ser adjudicada a la complejidad del proceso de evaluación y a las dificultades de coordinación entre las instituciones públicas que intervienen en el proceso. Este último punto refleja las tensiones existentes entre los organismos de promoción sectorial y las unidades encargadas del control, quienes buscan tomar la mayor cantidad de resguardos posibles, previo al otorgamiento de los beneficios.

No obstante, se debe considerar también, la responsabilidad del sector privado, dado que la presentación inadecuada de la información retrasa los plazos para la evaluación. Por tal motivo, se debería simplificar el trámite, de forma de facilitar el proceso, tanto para el sector público, como para el privado y lograr el objetivo de reducción en los plazos.

#### *Costos elevados para proyectos pequeños*

En la práctica, los proyectos con montos de inversión más reducidos enfrentan costos que dificultan su presentación. A modo de ejemplo, el costo del asesoramiento profesional para la preparación y presentación del proyecto suele ser proporcionalmente más elevado para los proyectos menores. Esto implica una desventaja relativa, por lo cual debería contemplarse la posibilidad de establecer procedimientos menos complejos y menos costosos para los proyectos de menor tamaño relativo.

#### *Información limitada*

Si bien las entidades públicas encargadas de controlar el régimen disponen de información de los proyectos Declarados de Interés Nacional, según monto y sector de actividad que realiza las inversiones, la información disponible es limitada y de acceso restringido. Esto hace que sea difícil hacer una evaluación de los beneficios que efectivamente recibe cada proyecto promovido e impide que pueda realizarse una estimación confiable de los recursos públicos utilizados por el régimen.

#### *Sesgo hacia la inversión en maquinaria y equipo*

El régimen promocional, al establecer beneficios especiales para la importación de ciertos bienes, genera un sesgo hacia la incorporación de maquinaria y equipo nueva, de origen importado. Frente a esta característica, cabe cuestionarse la conveniencia de que el régimen sesgue tecnológicamente las decisiones de inversión e innovación de las empresas.

#### *Plazos de los beneficios otorgados*

Los plazos por los que se otorgan los beneficios (exoneraciones fiscales) suelen ser menores a los otorgados en otros países de la región. A modo de ejemplo, las exoneraciones al pago del IRIC para el sector industrial son de dos años, en tanto en países como Brasil, este beneficio es otorgado por plazos considerablemente mayores. Esta situación representa una desventaja relativa del país frente a destinos alternativos, a la hora de atraer inversión extranjera.

### Limitaciones del beneficio de autocanalización del ahorro

El beneficio de autocanalización del ahorro, considerado como uno de los principales estímulos que ofrece el régimen para la promoción de inversiones, sólo es aplicable si la inversión es financiada con fondos propios o con utilidades del proyecto. Esto implica que no sea posible acceder a este beneficio si la inversión es financiada a través de otras fuentes de financiamiento. Esta restricción restringe el atractivo del beneficio y del régimen en general.

## **4.2 Régimen de Zonas Francas**

En el siguiente apartado se describe el régimen vigente de promoción de Zonas Francas (ZF), poniendo énfasis en su regulación y los mecanismos necesarios para acceder a los beneficios que el mecanismo establece. A su vez, se realiza una comparación entre las características del régimen en el país y en Costa Rica, dado que si bien ambos países tienen varias características en común, la difusión del régimen ha sido dispar. Finalmente, se destacan elementos que contribuyen a la evaluación del régimen.

### *a) Descripción general*

Existen actualmente ocho Zonas Francas en Uruguay, las cuales se encuentran ubicadas en puntos estratégicos del territorio nacional, como se observa en el siguiente cuadro.

**Cuadro 8**  
**Ubicación de las Zonas Francas de Uruguay**

	<b>Zona Franca</b>	<b>Ubicación</b>
1	Zona América	Montevideo
2	Zona Franca Rivera S.A	Rivera
3	Zona Franca Florida S.A	Florida
4	Zona Franca Colonia	Colonia
5	Zona Franca Colonia Suiza S.A	Colonia Suiza
6	Zona Franca Nueva Palmira	Nueva Palmira
7	Zona Franca Libertad	Libertad
8	Zona Franca Río Negro S.A	Río Negro

Fuente: elaboración propia

Dos de las ZF son de administración pública, están situadas en Colonia y Nueva Palmira. Cuentan con buenos accesos fluviales, carreteras y vías férreas que permiten una fácil conexión con cualquier punto de la región y ultramar. Ambas zonas francas tienen el atractivo de la proximidad de Buenos Aires. Las demás ZF son privadas. La Zona Franca de Rivera está en la frontera con Brasil.

Las modalidades operativas que tienen son: centro regional de distribución; intermediación en operaciones de comercio internacional; modificación, transformación y fabricación de productos; centro regional de servicios; fraccionamiento, clasificación y manipulación de mercaderías; tesorería regional y prestación de servicios financieros o bancarios.

En las ZF privadas el explotador suministra la infraestructura a cada usuario para que pueda desarrollar sus actividades en forma a cambio de un precio. Existen algunos servicios que pueden realizarse desde ZF hacia el territorio nacional: *callcenter* internacional, educación a distancia, certificación de la firma electrónica y casilla de correo electrónico.

### ***b) Regulación de Zonas Francas***

Las normas que regulan la instalación de Zonas Francas, Depósitos Aduaneros y Puerto Libre<sup>4</sup> se enmarcan en el propósito del gobierno de desarrollar y potenciar a Uruguay como centro logístico regional. A continuación se detalla el régimen de ZF, los otros dos regímenes se presentan en un cuadro comparativo con relación a ZF, en el Anexo I.

Las ZF en Uruguay presentan beneficios mayores a los existentes en el resto del mundo. Estos son principalmente: beneficios aduaneros y exención fiscal, y la exclusión de la jurisdicción de los monopolios estatales.

En las ZF se puede desarrollar cualquier tipo de actividad comercial, industrial y de servicios, incluso financieros, lo cual puede ser considerado una ventaja comparativa de Uruguay con relación a otros regímenes regionales. Las actividades desarrolladas en ZF, desde el punto de vista aduanero se consideran realizadas fuera del territorio nacional. Se prohíbe la introducción y fabricación de material de uso bélico y el desarrollo del comercio minorista.

Los beneficios se conceden a los sujetos usuarios de ZF, cuyo contrato haya sido aprobado por la Dirección General de Comercio – Área Zona Franca:

- Se exime a las mercaderías y servicios prestados dentro de ZF de todo gravamen aduanero de importación, de todo tributo que eventualmente grave las exportaciones y de los impuestos internos: IVA, COFIS e ITEL. Estas exenciones incluyen a la circulación de bienes y prestación de servicios realizada dentro de la ZF.
- Se exonera a los usuarios de ZF de todo tributo nacional, creado o por crearse, incluso el IRIC y el IP. En relación al IRIC se excluyen los dividendos y utilidades pagados o acreditados a personas del exterior cuando se encuentren gravadas en su país de origen y exista crédito fiscal por el impuesto que abonen en Uruguay.
- Las mercaderías depositadas en ZF, que sean propiedad de personas físicas o jurídicas radicadas en el exterior, quedan excluidas de la base del IP y las rentas vinculadas a las mismas están exentas del IRIC, siempre que estén destinadas al exterior del país. Se concede un beneficio tributario no arancelario a sujetos que no están comprendidos como usuarios de ZF.
- Por los servicios portuarios la Administración Nacional de Puertos (ANP) cobrará sólo por los servicios que hayan sido efectivamente prestados. El ingreso y egreso de ZF, se considerará tránsito internacional, debiéndose cobrar una sola vez.
- En relación a los servicios públicos se prevé el establecimiento de tarifas promocionales de carácter especial.

---

<sup>4</sup> Los tres regímenes conviven actualmente en el país. La ley de Puerto Libre se aplica solamente a los depósitos intra-portuarios. Los depósitos aduaneros se rigen por el Decreto 526/001.

- En las ZF no rige ninguno de los monopolios estatales vigentes en el territorio no franco. Es posible el desarrollo de telecomunicaciones fuera del ámbito de ANTEL y la libre compra de combustibles.
- Es libre la entrada y salida de divisas, metales preciosos y títulos y valores de cualquier especie.
- El Estado asume la responsabilidad por daños y perjuicios que puedan ocasionar a los usuarios los cambios en la normativa vinculada a ZF. Además se ha establecido la obligatoriedad de construir una servidumbre de destino en el terreno afectado a ZF, por lo que durante el período de la explotación dicho terreno no puede ser desafectado de la actividad de ZF.
- El personal extranjero y sus empleadores pueden quedar exentos del pago de los impuestos a la Seguridad Social.

La ley permite que los usuarios sean personas físicas o jurídicas, pero la primera de estas formas es impracticable, dadas las actividades establecidas en la Ley. En la práctica, el usuario opta entre: Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada y sucursal de persona jurídica en el exterior. Existe un régimen especial de constitución de Sociedades Anónimas usuarias de ZF, a través de las cuales es posible aprobar nuevas sociedades o reformar sus estatutos en plazos cortos.

### *c) El comercio desde Zonas Francas*

La introducción de bienes y servicios desde Zona no Franca a ZF es considerada una exportación (por lo tanto no paga IVA, COFIS ni IMESI). Los usuarios pueden contratar servicios industriales (facón) desde el territorio nacional, exentos del pago de IVA. Estos servicios se prestarán sobre bienes que ingresan en régimen de Admisión Temporal, por lo cual deberán ser reexportados en el plazo y forma en que se establece en el referido régimen. Las mercaderías reexportadas no pueden ser introducidas en el territorio aduanero nacional (ni en el mismo estado, ni transformados).

**Régimen de origen.** El régimen de origen vigente es el mismo que se aplica en todo el territorio del MERCOSUR<sup>5</sup>. El bien es considerado de origen MERCOSUR si el valor agregado intra zona supera el 60% del valor FOB total del producto final. Cuando los bienes procedentes de ZF tengan como destino final alguno de los países del MERCOSUR, si bien no pierden el origen, reciben el mismo tratamiento que los bienes procedentes desde fuera de la región, por lo que deben abonar el Arancel Externo Común.

**Control de inventarios.** Se exige a los usuarios la presentación de documentación respaldante de todos los movimientos de mercaderías realizados, debidamente intervenida por explotador y debe disponer de un sistema informático que permita llevar el registro de las operaciones en tiempo real.

**Ingreso y egreso de mercaderías.** Para ingresar mercadería a ZF se debe realizar una operación aduanera de tránsito, la cual debe ser solicitada y tramitada por un Despachante de Aduanas. El egreso de mercadería constituye una operación aduanera que debe realizarse a través de un despachante de aduanas.

---

<sup>5</sup> Decisión Nro.8/94 del Consejo de Mercado Común del Mercosur.

#### ***d) Emplazamiento de nuevas Zonas Francas***

Los requisitos para el emplazamiento de nuevas ZF refieren a localización, inversión y actividad. No se aceptan nuevos proyectos cuyo monto de inversión no supere los diez millones de dólares en obras de infraestructura<sup>6</sup>.

#### ***e) Actividades financieras radicadas en Zonas Francas***

Las Instituciones Financieras Externas (IFE) usuarias de ZF, están autorizadas a considerar a los demás usuarios como “no residentes”, lo cual habilita la realización de transacciones financieras entre ambos tipos de usuarios. Al instalarse en ZF, dichas instituciones tienen la ventaja de lograr una ampliación del mercado, están exoneradas del pago de IVA y COFIS en plaza por las compras de los bienes instalados en zona no franca; están exoneradas del pago de IVA sobre la prestación de servicios profesionales dentro de ZF; están exoneradas del pago del IVA, COFIS e ITEL sobre los servicios de telecomunicaciones y energía eléctrica; pueden comprar servicios de telecomunicaciones fuera de la empresa pública ANTEL; están exoneradas del pago de aranceles de importación por la compra de bienes de activo fijo; están exoneradas del pago de aportes a la seguridad social por su personal extranjero.

Los usuarios de ZF, por su parte, tienen la ventaja de poder acceder a créditos y servicios prestados por las IFE a costos inferiores, debido a que están exentas del pago de impuestos<sup>7</sup>.

#### ***f) Tramites para instalación en Zonas Francas***

Para instalarse los inversores en ZF deben establecer una Sociedad Anónima, cuyo objetivo específico sea la realización de funciones en ZF. Esta forma societaria se denomina Sociedad Anónima de ZF (SAZF) y permite el acceso a los beneficios establecidos en la Ley. El establecimiento de las SAZF se puede hacer comprándola, construyendo una nueva o legalizando ante el consulado uruguayo en el país de origen las actas de Directorio y Estatutos Sociales en los que se permita la apertura de filiales o sucursales en el exterior. La SAZF se debe inscribir ante el Registro Público y General de Comercio de la Dirección Nacional de Registros, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura.

Para operar como usuario directo se firmará un contrato directo de Usuario de ZF, con el explotador de la ZF mediante el pago de un canon anual. El contrato de usuario directo debe inscribirse en el Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas.

Las construcciones que realicen los usuarios estarán sujetas a las reglas y condiciones que establezca la Dirección Nacional de ZF, pudiéndose requerir estudios de Impacto Ambiental por parte de la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. El inversor debe informar mediante un comunicado la Autorización Ambiental Previa ante la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) para aquellas actividades comprendidas dentro del

<sup>6</sup> Decreto 57/93 y su modificación por el Decreto 209/94.

<sup>7</sup> Circular Nro. 1448 del BCU (15/4/93).

Reglamento de Evaluación del Impacto Ambiental. La DINAMA realizará la categorización de los distintos proyectos según el tipo de impacto ambiental.

Los representantes de las SAZF deben inscribir la sociedad ante el Registro de Contribuyentes y Empresas de la Asesoría Tributaria y Recaudación del Banco de Previsión Social. A su vez, se deberá comunicar la aplicación del Régimen laboral especial para el personal extranjero. La no aportación a la Seguridad Social del personal extranjero será verificada y controlada mediante inspecciones aleatorias por la Inspección General del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los representantes de la SAZF deben inscribir la sociedad ante la División Recaudación de la Dirección General Impositiva (DGI).

### ***g) Control de Zonas Francas***

El control de ZF privada es competencia del Área de Zonas Francas de la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía Finanzas, quien actúa asesorado por la Comisión Honoraria Asesora de ZF. Ese organismo explota las ZF estatales. A diferencia de lo que sucede en el resto de América Latina, la Dirección Nacional de Aduanas no tiene competencia al interior de las Zonas Francas. A continuación se presenta una serie de indicadores sobre la gestión de dicho organismo y el presupuesto ejecutado por el mismo.

**Cuadro 9**  
**Gastos de la Dirección General de Comercio y del Área de Zona Franca (2003)**

	En miles de pesos corrientes	Area ZF/Dir. Comercio (%)
<b>Gasto total</b>		
Área Zona Franca	6,946	11.33
Dirección General de Comercio	61,325	
<b>Gasto en personal</b>		
Área Zona Franca	3,823	8.55
Dirección General de Comercio	44,696	
<b>Gasto en funcionamiento</b>		
Área Zona Franca	3,106	
Dirección General de Comercio	15,605	
<b>Gasto en inversión</b>		
Área Zona Franca	17	
Dirección General de Comercio	1,024	

Fuente: CEPRE

**Cuadro 10**  
**Usuarios actuales y potenciales del Área Zona Franca**

<i>Cantidad</i>	2000	2001	2002	2003	2004
Prevista	1300	1400	1500	1600	1700
Atendida	1126				

Fuente: CEPRE

**Cuadro 11**

### Empresas incorporadas recientemente en el registro de usuarios

		2000	2001	2002	2003
<b>Numerador</b>	Empresas incorporadas al registro de usuarios	1118		271	232
<b>Denominador</b>	Total de empresas usuarias	1118		1725	1222
<b>Resultado</b>		100		15.71	18.99

Fuente: CEPRE

#### *h) Comparación con la experiencia de Costa Rica*

En base al trabajo realizado por Del Castillo (2003) se ha realizado una comparación de las similitudes en el régimen que regula ZF en Uruguay y Costa Rica. La comparación es de interés, dado que Costa Rica es un país con características similares a Uruguay (nivel educativo, seguridad, monopolios estatales) que logró atraer grandes cantidades de Inversión Extranjera Directa (IED) a través de su régimen de incentivos a las ZF.

**Cuadro 12**  
**Comparación de Incentivos**

<b>Beneficios</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Uruguay</b>
<b>IRIC</b>	Exonera el 100% durante un plazo de 8 a 12 años y el 50% durante los siguientes 4/6 años.	Exonerada de la totalidad de los impuestos si la empresa está ubicada en una ZF. No existe impuesto a la renta personal.
<b>Impuestos de retención en la fuente</b>	No pagan impuestos de retención en la fuente sobre el pago de dividendos y regalías. No pagan impuestos de retención que gravan el pago de intereses a no residentes.	Los dividendos están sujetos a un impuesto de retención del tipo “soak up”. Esto implica que no hay impuestos de retención a los dividendos pagados a los residentes de un país que no permita un crédito por dichos impuestos. No existen impuestos de retención sobre los derechos por regalías o por licencias No existen impuestos de retención sobre el interés pagado a no residentes ni sobre el interés recibido de otras filiales.
<b>Impuestos al consumo e IVA</b>	Las importaciones de bienes necesarios para operar están exentas del pago de tasas e IVA Los bienes exportados o re-exportados están exentos del pago de IVA Los honorarios por servicios exportados no están sujetos al pago de IVA.	Las importaciones están exoneradas de aranceles e IVA No se exige a las empresas aplicar IVA sobre los honorarios cobrados por sus servicios.
<b>Otros beneficios impositivos</b>	Exentas del pago de impuestos sobre el capital, el patrimonio y los traslados de dominio de los inmuebles por 10 años. Exentas del pago de tributos municipales y comisiones por licencias por 10 años.	Los trabajadores extranjeros pueden elegir no participar en el sistema de seguridad social. Este incentivo, junto a la inexistencia de impuesto a la renta de las personas físicas constituyen incentivos únicos que no se encuentran en ningún otro país.
<b>Subvenciones</b>	El empleador puede obtener del gobierno una bonificación anual en efectivo equivalente al 10% del total de salarios pagados en el ejercicio, pero esta tasa se reduce al 0% en los siguientes 5 años.	

Fuente: Elaborado a partir de información de Del Castillo (2003)

En Costa Rica, a fines de 2002, más de 230 empresas operaban bajo el régimen de ZF y representaban US\$ 2.500 millones en exportaciones, empleando a más de 38.000 trabajadores altamente calificados.

A diferencia del régimen uruguayo, las instituciones financieras no pueden beneficiarse de los incentivos de las ZF, así como tampoco las empresas de consultores locales. Esto se explica por la dificultad para supervisar a las empresas que prestan servicios bancarios y de seguros del tipo *off-shore*, por lo cual el gobierno no fomenta su instalación. Además, se considera que estas empresas pueden otorgar mala reputación a las ZF.

**Cuadro 13**  
**Servicios otorgados por los operadores**

<b>Costa Rica</b>	<b>Uruguay*</b>
Contratación de personal	Técnicos capacitados y servicios de apoyo
Capacitación de personal	Centro comercial con salas de conferencia
Coordinación con las industrias locales para el suministro de materias primas y otros servicios	Seguimiento completo de redes y servicios de telecomunicaciones de excelencia
Asistencia en educación y vivienda para extranjeros	Coordinación con las industrias locales para el suministro de materia prima y otros servicios
Servicios médicos y guarderías diurnas	Apoyo educativo y vivienda para extranjeros
Seguridad	Instalaciones médicas
Mantenimiento general	Seguridad
Paisajismo	Mantenimiento
Servicio aduanero	Paisajismo
Servicio de mensajería	Aduana in situ
Comunicación satelital	Servicios de mensajería
Oficina de correo y servicios bancarios	Comunicaciones satelitales
Otros servicios	Oficina de correo e instalaciones bancarias
	Sistemas de control de incendios

Fuente: Elaborado a partir de información de Del Castillo (2003)

\* Información correspondiente a Zona América

#### *i) Evaluación del Régimen*

La evaluación del desempeño alcanzado por las ZF en Uruguay, indica que éstas se han desarrollado, principalmente, como áreas de almacenamiento y logística. A pesar de que no se dispone de estadísticas precisas sobre el monto de inversión realizada, todo parece indicar que el crecimiento de las zonas francas se ha situado por debajo de las expectativas originales.

El caso de Zona América, la más importante de las zonas francas instaladas en territorio uruguayo, representa una excepción, dado que ha alcanzado un desarrollo especial, logrando atraer importantes inversiones extranjeras e incorporando actividades diversas que le confieren un grado de diversificación productiva singular. Zona América es la única de las zonas francas existentes que puede transformarse en un polo de atracción de inversiones. La experiencia de Zona América parece indicar, por un lado, que el Régimen de Zonas Francas ofrece oportunidades suficientes para atraer inversiones y, por otro lado, que la gestión de este tipo de emprendimiento resulta un factor crítico para el éxito de estas experiencias.

### **4.3 Promoción de Servicios Turísticos**

Una de las ventajas de la legislación de Promoción Turística vigente es que está dirigida tanto a promover inversiones nuevas como a reinversiones. En Uruguay la oferta de hoteles

es suficiente pero existe necesidad de mejorar la infraestructura y por ello el Ministerio de Turismo pone énfasis en la promoción de los mega- proyectos.

En el presente apartado se presentan los beneficios a los que pueden acceder los proyectos turísticos, distinguiendo en base al tipo de beneficiario. Se plantean a su vez, los requisitos necesarios para acceder a dichos beneficios, y finalmente se presenta la evaluación del Régimen de Promoción Turística.

#### ***a) Régimen de Promoción Turística***

El Régimen de Promoción distingue como beneficiarios a los Mega- proyectos Turísticos<sup>8</sup> y a los Hoteles y demás<sup>9</sup>. Los beneficios fiscales directos para ambos consisten en la exoneración del Impuesto al Patrimonio y un régimen de amortización acelerada del IRIC (3 a 5 años a opción del contribuyente) para los bienes muebles de activo fijo adquiridos. En el Anexo II se presenta un cuadro comparativo entre los beneficios que reciben ambos actores y entre éstos y los beneficios planteados en el Régimen de Declaración de Interés Nacional.

a) Los beneficios para mega inversiones, consisten en la exoneración del impuesto al patrimonio para los bienes de activo fijo durante 7 años y la exoneración de impuestos aduaneros para la importación de maquinarias, equipos, materiales y servicios para la construcción. Pueden contar con un crédito de IVA para la compra en plaza de ese tipo de bienes y Régimen de Admisión Temporal para la importación todo bien requerido en forma transitoria para la ejecución de las obras. El plazo de amortización para inversiones será de 15 años para la obra civil y 5 años para el equipamiento.

b) Los beneficios para Hoteles y demás consisten en la exoneración del 50% de los impuestos aduaneros para la importación de bienes de activo fijo para equipamiento; exoneración del Impuesto al Patrimonio de inversiones en infraestructura y para bienes de activo fijo de inversiones (hasta por 7 años). Crédito de IVA para la adquisición en plaza de bienes de activo para equipamiento o re-equipamiento y exoneración de IVA para la importación de los mismos (vigencia a mayo de 2004).

c) Los beneficios previstos para empresas contribuyentes de IVA que realicen proyectos turísticos, consisten en crédito de IVA para la adquisición en plaza de bienes y servicios para construcción y para bienes de activo fijo para equipamiento o su renovación y exoneración para la importación de dichos bienes. La exoneración del Impuesto al Patrimonio de inversiones y para bienes de activo fijo de inversiones (hasta por 7 años) y plazo de 15 años efectuar las inversiones en construcción y 5 años de amortización en equipamiento. Están exentos del 50% de los tributos aduaneros para la importación de bienes para la construcción, mejora o ampliación y bienes de activo fijo para equipamiento.

Asimismo, están exonerados del IVA los servicios relacionados al hospedaje prestados por hoteles y demás cuando son prestados fuera de alta temporada y los servicios de camping y

---

<sup>8</sup> Actividades de oferta de servicios de alojamiento, culturales, comerciales, para congresos, deportivos, recreativos, de esparcimiento o de salud.

<sup>9</sup> Comprende apartoteles, Hosterías, Moteles, y Estancias Turísticas

paquetes turísticos locales<sup>10</sup> así como los servicios prestados por hoteles a no residentes. La venta de paquetes turísticos locales organizados por agencias o mayoristas, locales o del exterior se encuentra gravada a tasa mínima.

### ***b) Requisitos para acceder al Régimen***

Los requisitos para Proyectos Turísticos exigen presentar el Proyecto de Inversión a la Oficina de Atención a los Inversores, solicitando la declaración promocional. Las obras deben iniciarse dentro de los ciento ochenta días siguientes a la notificación de que se han otorgado los beneficios. Los requisitos para Hoteles y demás consisten en obtener del Poder Ejecutivo la declaración promocional de la Oficina de Atención a los Inversores con constancia que la empresa se encuentra inscrita en el Registro de Operadores Turísticos del Ministerio de Turismo y categorizada por éste, o que la actividad que proyecta realizar se ubica en alguna de ellas.

Se requiere que los bienes a adquirir en plaza o a importar, sean de utilización específica y normal en la actividad de que se trata; una estimación de costos y un cronograma de ejecución de obras e inversiones, un listado de inversiones en bienes de activo fijo y la especificación de la vinculación jurídica entre el inversor y el predio asiento de la inversión. Los beneficios se aplicarán a operaciones realizadas en el plazo de cinco años contadas a partir de su otorgamiento. Quienes reciban los beneficios (comprendidos dentro del grupo b, hoteles, apart-hoteles, hosterías) podrán ampararse sólo una vez en estas disposiciones.

### ***c) Control del régimen de promoción***

El Ministerio de Turismo y el Ministerio de Economía y Finanzas coordinan el control del cumplimiento de todas las obligaciones asumidas por los beneficiarios, así como los plazos, términos y condiciones establecidas.

El Ministerio tiene una estructura organizativa moderna diseñada en base a gerencias por productos: sol y playa, ecoturismo, cultura. Tiene una dimensión moderada, 170 funcionarios y 40 becarios. Trabaja con redes de lugares turísticos, donde interactúan el sector público y el privado. Existen dudas sobre la continuidad de algunos programas como “Uruguay Natural” que es una marca país. Se estima que podría haber continuidad de la política actual.

---

<sup>10</sup> Los que integren en un único servicio, el hospedaje y al menos una de las siguientes prestaciones: excursiones, asistencia a espectáculos, alquiler de vehículos sin chofer, asistencia médica, traslados de pasajeros y servicios de restaurante, están gravados a tasa mínima.

**Cuadro 14**  
**Proyectos turísticos declarados de Interés Nacional**

	<b>Inversión en turismo declarada de Interés Nacional</b>	<b>Cantidad de proyectos</b>
	(% de la FBKF privada)	
2000	1.09	3
2001	1.13	15
2002	6.52	14
2003	3.47	3
2004*		4

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Turismo

\* Dato a agosto

#### *d) Evaluación del régimen de promoción turística*

La obtención de los beneficios previstos en el Régimen de Promoción Turística requiere la realización de un trámite similar al requerido para a obtención de la declaratoria de Interés Nacional. Por tal motivo, los problemas mencionados al evaluar dicho régimen son válidos al analizar los problemas que presenta el funcionamiento del régimen especial para las actividades turísticas.

Una de las principales ventajas del Régimen de Promoción Turística es la igualdad de condiciones que establece entre los beneficios concedidos a las nuevas inversiones y los que reciben las empresas por renovaciones del equipamiento. Cabe precisar, que este último beneficio es otorgado exclusivamente a los hoteles, apart-hoteles, hosterías, moteles y estancias turísticas, mientras que los denominados mega-proyectos turísticos no pueden acceder a los beneficios de re-equipamiento. Este hecho es considerado por el sector privado, una carencia importante del régimen, dado que determina un sesgo hacia la concreción de nuevas inversiones, desincentivando la modernización y actualización de los proyectos existentes.

Al igual que ocurre con la Declaratoria de Interés Nacional, en el Régimen de Promoción Turística se pone de manifiesto la tensión existente entre dos esferas del sector público, a saber, los organismos que tienen a su cargo la promoción sectorial, que buscan incentivar la concreción de nuevas inversiones desarrollo del sector, y las instancias gubernamentales no sectoriales, que tratan de moderar el uso de los incentivos tributarios.

#### **4.4 Régimen de promoción forestal**

Si bien la actividad forestal fue declarada de Interés Nacional por la Ley 13.273 de 1968, no es hasta 20 años después que a través de la misma, se declara de Interés Nacional la defensa, el mejoramiento, la ampliación y la creación de los recursos forestales y el desarrollo de la industria forestal.<sup>11</sup> Actualmente, la política forestal está regulada por la

<sup>11</sup> La Ley 15.939 prohibió la corta y cualquier operación que atente contra la supervivencia del monte indígena, excepto cuando se realice para consumo doméstico o cuando medie la autorización de la Dirección Forestal, basada en un informe técnico que la justifique. (hay otras prohibiciones establecidas en los Art.22- Art 35 de la Ley).

Ley Forestal Nro. 15.939 del 28/12/1987 y una serie de decretos reglamentarios, entre los cuales se destaca el Dec. 457/989, referido a las exoneraciones a la importación de insumos de bienes de capital.

La formulación y ejecución de la política forestal está encomendada al MGAP y en particular a la Dirección Forestal. Este organismo lleva los registros en que se inscriben los bosques que ingresen al régimen de promoción. El Decreto 452/998 (1988) reglamentario de la Ley 15.939, fijó la superficie mínima de los bosques que pueden recibir estímulos en 2.500 mts<sup>2</sup> y definió los terrenos de prioridad forestal en función de la localización geográfica o el tipo de suelo según la clasificación de la Comisión Nacional de Estudios Agroeconómicos de la Tierra (CONEAT).

En el presente apartado se explicitan los beneficios otorgados a través del Régimen de Promoción Forestal, los cuales comprenden exoneraciones tributarias, subsidios a la plantación y el establecimiento de líneas de crédito. A su vez, se destacan los aspectos básicos del funcionamiento del régimen y se realiza una evaluación del mismo.

#### ***a) Los beneficios de la Ley Forestal***

***Exoneración a la importación.***<sup>12</sup> Se exonera por 15 años el pago de la Tasa Global Arancelaria y el IVA a las importaciones de un amplio conjunto de bienes que utilicen empresas dedicadas a la forestación, explotación o industrialización de maderas de producción nacional (como plaguicidas, fertilizantes y productos químicos, maquinaria, vehículos y equipos destinados a prevenir y combatir incendios forestales y maquinaria, vehículos utilitarios e implementos necesarios para la producción, manejo y explotación forestales y para el procesamiento industrial de la madera). Para recibir este beneficio se requiere que las materias primas, equipos, vehículos a importar no sean producidos normalmente en el país, en condiciones adecuadas de calidad y precio. Se requiere, a su vez, que la actividad realizada por la empresa beneficiada sea compatible con los fines generales de la política forestal.

#### ***b) Exoneraciones tributarias***

- Exoneración de todo tributo nacional sobre la propiedad inmueble rural y la Contribución Inmobiliaria Rural
- Sus valores o extensiones no se computan para la determinación de ingresos a los efectos de la liquidación de los impuestos que gravan la renta ficta de las explotaciones agropecuarias (IMAGRO u otros) y el monto imponible del impuesto al patrimonio
- Los ingresos derivados de la explotación de los bosques no se computan a los efectos de la determinación del ingreso gravado por el impuesto a las rentas agropecuarias (IRA u otros).

Estos beneficios alcanzan a todos los tributos que en el futuro graven genéricamente a las explotaciones agropecuarias, a sus titulares en cuanto tales y a sus rentas, por el plazo de 12 años a partir de la implementación de los bosques.

---

<sup>12</sup> (Decreto 457/989).

### ***c) Subsidios a la plantación***

Establece un subsidio a la plantación, con un tope máximo de 30% del costo ficto de plantación en caso de que el titular de la explotación fuera contribuyente de IRA y de hasta un 50% en caso contrario. El Decreto 931/998 reglamentó la Ley y fijó los subsidios en 20% del costo fijo de forestación para los titulares sujetos al pago de IRA o IRIC y en 50% del costo ficto de plantación para el resto. En los dos casos se trata de un subsidio por hectárea plantada y por única vez, que no se computa como ingreso gravado a efectos impositivos. Los subsidios comienzan a descender en 2004 y serán eliminados en 2007.

### ***d) Líneas de crédito***

El BROU habilitó líneas de crédito para financiar planes de inversiones forestales para la implantación de bosques de rendimiento con un máximo de 300 hectáreas anuales por cliente. Los préstamos son en dólares, con un plazo de hasta 10 años. Los montos a financiar se comunican anualmente. Se puede otorgar un período de gracia para capital de hasta 8 (ocho) años. En caso de efectuarse el corte con anterioridad al vencimiento fijado, éste se ajusta en función del mismo. Hasta diciembre de 2000 se había financiado por esta vía la plantación de 115 mil has, por el monto de U\$S 44,6 millones.

### ***e) Funcionamiento del régimen***

Para acceder a los beneficios tributarios y de financiamiento, los interesados deben presentar un plan de manejo y ordenación para las labores de explotación y regeneración de bosques. Dicho plan, debe ser aprobado por la Dirección Forestal, que a su vez debe requerir que sea acompañado por la firma de un experto forestal de la Escuela de Silvicultura del Consejo de Educación Técnico Profesional.

En caso de que el proyecto sea aprobado, mediante una “Declaración de Plantación” se ingresa la nueva plantación al Registro de Bosques.

### ***f) Evaluación del régimen de promoción forestal***

La incidencia de las políticas de promoción a la actividad forestal, han sido claves en el desarrollo de la etapa primaria de la cadena forestal. La política establecida contó con instrumentos claros de promoción, similares a los utilizados en otros países de la región. La política implementada brindó un marco adecuado, estable y atractivo, necesario para que se realizaran las inversiones en este sector, caracterizadas por la larga maduración.

Los resultados obtenidos hasta el momento superaron las proyecciones de superficie forestada. A partir de 1988, las plantaciones se incrementaron gradualmente pasando de un promedio forestado anual, en el período 1981-1986 de 2.070 hectáreas, a 10.100 hectáreas en el período 1987-1992. Entre 1993 y 1999, se alcanzan los máximos niveles de hectáreas forestadas en el país, con 61.500 hectáreas promedio por año, las cuales se reducen de modo importante hacia el año 2002. Como resultado de esta evolución hoy existe una masa crítica de madera disponible en más 620.000 hectáreas forestadas.

La principales especies forestadas pertenecen al genero *Eucalyptus* (71%) y dentro de éste, el 61% corresponde a la especie *globulus* y el 33% a *grandis*. Las plantaciones de *Pinus*, por su parte, representan el 27% de las hectáreas forestadas.<sup>13</sup> Los montes nativos de Uruguay, de acuerdo con el último relevamiento (1999) rondan en las 730.000 hectáreas.<sup>14</sup>

**Cuadro 15**  
**Superficie plantada por año y total al 2002 bajo proyecto (1), según especie**  
**En miles de hectáreas**

	Prom. 81-86	Prom. 87-92	Prom. 93-99	2000	2001	2002	TOTAL	
<b>TOTAL</b>	2.1	10.1	61.5	51.6	38.7	7.3	615.6	100%
<b>Eucalyptus grandis</b>	1.2	4.3	13.1	0.0	0.0	Nd	131.3	24%
<b>Eucalyptus globulus</b>	0.0	3.4	26.8	19.6	11.0	Nd	238.8	43%
<b>Otros Eucalyptus</b>	0.0	0.7	2.3	0.0	0.6	Nd	22.2	4%
<b>Pinus elliottii</b>	0.3	0.5	4.6	2.8	1.3	Nd	43.1	8%
<b>Pinus taeda</b>	0.3	0.6	9.6	19.2	12.8	Nd	106.2	19%
<b>Otros Pinus</b>	0.0	0.2	0.3	0.8	0.0	Nd	5.8	1%
<b>Populus</b>	0.1	0.2	0.2	0.2	0.0	Nd	5.1	1%
<b>Salix</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	Nd	0.6	0%

(1) Bosques implantados en el marco de la Ley 15.939 y otras leyes de promoción forestal.  
Fuente: Elaborado por CINVE en base a datos Dirección Forestal – MGAP

La política de promoción se ha visto interrumpida, dados los problemas fiscales de los últimos años. El subsidio a la forestación fue abonado por el Estado sin problemas hasta que las dificultades financieras del sector público llevaron a un atraso en los pagos. Si bien no se trató de un cambio legal, de hecho los atrasos se tradujeron en un menor apoyo efectivo al sector por parte del Estado. Finalmente, en febrero del 2002, se aprobó la reducción paulatina de los subsidios a partir del 2005, hasta su desaparición total en 2007.

Si bien el subsidio tuvo importancia en los primeros años como estímulo a la actividad, actualmente el papel de este instrumento es menor. En la primera etapa de desarrollo del sector forestal, el subsidio representaba una señal clara por parte del Estado acerca de la importancia asignada al desarrollo del sector. En la etapa actual, el subsidio se agrega a la existencia de otros factores de estímulo a la actividad que tienen más peso relativo. Entre ellos, el de mayor relevancia está relacionado con la instalación en el país de empresas industriales que se dedican al procesamiento de la madera, tanto en el segmento de aserraderos como en el de pulpa celulosa y papel. Los grandes proyectos de inversión son una clara señal de las posibilidades de este sector, de clara inserción competitiva en los mercados internacionales.

A esto debería agregarse, la oportunidad de venta de beneficios ambientales como servicios de carbono (protocolo de Kyoto). De todas maneras, la suspensión del pago de los subsidios a la forestación afecta en forma diferente a los pequeños productores, que

<sup>13</sup> Las distintas especies y subespecies de árboles forestados tiene distintos destinos finales o usos potenciales. Dentro de *Eucalyptus*, *globulus* se destina principalmente a la fabricación de pulpa, y *grandis* es usado tanto para pulpa como madera aserrada. Las variedades de pino, por su parte, tienen como uso principal madera aserrada.

<sup>14</sup> El relevamiento se realizó en base a foto satelital en 1999. De acuerdo con la Dirección Forestal, la superficie de monte nativo en los últimos años se mantiene estable y los raleos o talas se realizan con previa solicitud y autorización por parte de la autoridad forestal.

son más dependientes del subsidio para lograr rentabilidad, que a las grandes empresas integradas hacia la industria.

## **5. Políticas públicas, entorno competitivo y acceso al financiamiento**

En esta sección se describen y analizan un conjunto de acciones realizadas por las políticas públicas que inciden sobre la competitividad de las empresas y por lo tanto, sobre la inserción internacional de las mismas. Las acciones analizadas son aquellas vinculadas a la política arancelaria, la política de competencia y las medidas orientadas a la promoción de acceso al financiamiento.

### **5.1 Política arancelaria**

La política arancelaria aplicada en Uruguay está fuertemente determinada por su pertenencia al MERCOSUR, más allá de las múltiples excepciones y regímenes especiales existentes. Los lineamientos de la política arancelaria común para el bloque quedaron definidos en 1994 a partir del acuerdo de Ouro Preto. Estos lineamientos implican la total desgravación del comercio intra-zona y un arancel externo común (AEC) aplicable al comercio proveniente de terceros países. Dada la diversidad de situaciones en el punto de partida entre los cuatro países miembros del bloque, se acordaron regímenes de transición para llegar a la completa implementación del acuerdo. Esa transición aún no se ha completado en virtud de las marchas y contramarchas que ha sufrido el proceso de integración en los años recientes.

La política arancelaria actualmente vigente en Uruguay distingue, por lo tanto, entre los países del MERCOSUR y los demás. No obstante, entre estos últimos, existen casos que se rigen por acuerdos preferenciales de distinta naturaleza.

#### ***a) Régimen general***

Esquemáticamente, en el régimen general vigente se presentan las siguientes situaciones:

***Importaciones provenientes de los socios del MERCOSUR.*** Están totalmente desgravadas, pero requieren una certificación de origen. La regla de origen del MERCOSUR exige un porcentaje de integración regional de 60% o un salto de partida para ser considerado un bien producido dentro del bloque. En caso de que eso no se cumpla, debe tributar como un bien proveniente de fuera del bloque.

***Importaciones realizadas en el marco de acuerdos preferenciales.*** Se rigen por las condiciones establecidas en los mismos. Entre estos acuerdos, los más importantes son los firmados por el MERCOSUR con Chile y con Bolivia y el firmado entre Uruguay y México. Adicionalmente, se mantienen los acuerdos de alcance parcial que existían antes de la creación del MERCOSUR en el marco de ALADI. Los acuerdos del MERCOSUR con Chile y con Bolivia prevén llegar a una liberalización total del comercio en el 2014 y en el 2015, respectivamente. Mientras tanto, se han bajado a cero los aranceles de la mayor parte de la nomenclatura arancelaria, permaneciendo protegidos los productos considerados sensibles por alguno de los países intervinientes. El acuerdo entre Uruguay y México prevé la desgravación de prácticamente todo el universo arancelario.

***Importaciones provenientes de países no comprendidos en las situaciones anteriores.*** Están gravadas por el AEC del MERCOSUR, salvo las excepciones y regímenes especiales que se comentan más adelante. El AEC supone once niveles arancelarios que van del 0 al 20% en escalones de a 2%.

- Los productos agrícolas en estado natural o con un mínimo de procesamiento tienen aranceles cuyo valor modal es 10% con escasa dispersión, mientras que los bienes agroalimentarios están gravados por 14 ó 16%.
- Los insumos agropecuarios están gravados con tasas de 0 a 6%, salvo los agroquímicos y los alambres que tienen aranceles de 12 ó 14%. En el caso uruguayo éstos tienen un régimen especial que los lleva a 0%.
- El petróleo y sus derivados tienen arancel 0, los productos químicos y petroquímicos se gravan con un 2% si no existe producción regional y 10 a 14% si existe producción en la región. Los otros minerales tienen aranceles entre 2 y 6%.
- Para los productos de la industria textil los aranceles varían según el valor agregado. El máximo de 20% se aplica a las confecciones.
- Los productos elaborados de consumo final se gravan con un arancel de 18 o de 20%, salvo los agroalimentarios a los cuales se aplica 14 ó 16%.

***Excepciones al AEC.*** Estas son de distinto tipo, según se detalla a continuación:

Un primer tipo de excepción es el que corresponde a los bienes de capital (BK) y a los de informática y telecomunicaciones (BIT) que en Ouro Preto fueron exceptuados de la vigencia inmediata del AEC, estableciéndose cronogramas para una convergencia gradual al mismo que se extendería hasta el 2006. Ese proceso de convergencia se interrumpió y cada país aplica su propio criterio hasta tanto no se revise el AEC y con un plazo máximo que va hasta fines de 2010. En Uruguay los BK están gravados con 2%, salvo cuando hay producción local, en cuyo caso se aplica el AEC que puede llegar hasta 14% (BK) o hasta 16% (BIT). No obstante, para un listado de 716 BK que representan cerca del 60% del total del comercio de esos bienes, Uruguay aplica una tasa de 0% que regirá hasta fines de 2005.

Un segundo tipo de excepción es el que se refiere a los sectores azucarero y automotriz. Ambos sectores quedaron fuera del acuerdo de Ouro Preto cuando se definió el AEC y aún no se ha logrado una total uniformidad dentro del bloque. En el caso del sector azucarero, Uruguay aplica 0% a las importaciones de azúcar crudo y 35% a las importaciones de azúcar refinado. En el caso del sector automotriz, se acordó una Política Automotriz Común del Mercosur (PAM) pero Uruguay aún no la ha internalizado, por lo tanto, aplica un arancel de 23% y no incluye dentro de este sector a la maquinaria automotriz vial o agrícola.

Un tercer tipo de excepción al AEC corresponde a la posibilidad que tiene cada socio del MERCOSUR de exceptuar un listado de 100 productos (que se amplió a 125 a partir de diciembre de 2003). Hasta el momento Uruguay ha colocado en esa lista materias primas e insumos a los que aplica un arancel de 0%. También colocó algunos productos que se gravan con aranceles superiores al AEC (como los aceites comestibles y los duraznos en almíbar).

## ***b) Regímenes especiales de importación***

Existe un conjunto de regímenes especiales de importación que buscan otorgar una mayor protección efectiva a ciertas actividades o crear barreras defensivas más importantes frente a la competencia extranjera.

Entre los regímenes especiales que se tratan en esta sección algunos son de aplicación horizontal (para todos los sectores) y otros son privativos de algunos sectores. Entre los primeros se encuentran los regímenes de admisión temporaria, de *draw back* y de derechos específicos, mientras que entre los sectoriales hay una amplia variedad que se intentará sintetizar.

La institución clave para la instrumentación de los regímenes de admisión temporaria y el *draw back*, es el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), creado en 1965 como una persona jurídica de derecho público no estatal. Lo administra un Directorio de tres personas con la siguiente integración: un delegado del Poder Ejecutivo que oficia de Presidente, un delegado de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y un delegado del Banco de la República (BROU). Surgió con el objetivo de mejorar el nivel de calidad de la producción industrial uruguaya. Actualmente tiene actividades de muy diversa naturaleza y, entre ellas, el control de los regímenes de admisión temporaria y de *draw back*. Desde 1994 el LATU está habilitado a cobrar precios por los servicios que presta, pero no se pudo acceder a la información acerca de lo que recauda por el servicio relacionado con dichos regímenes.

***Régimen de admisión temporaria.*** La Admisión Temporaria (AT) consiste en la introducción a plaza, exentas de tributos, de mercaderías del exterior con un fin determinado ajeno al consumo y que son reexpedidas dentro de cierto plazo, sea en el estado en que fueron introducidas o después de haber sufrido una transformación, elaboración o reparación determinadas.

La AT se aplica a las materias primas; las partes, piezas, motores y material; los envases y material para empaque; las matrices, moldes y modelos; los productos intermedios semielaborados; los productos agropecuarios; y en general todos los productos que se consumen en el proceso productivo sin incorporarse al producto terminado, pero que intervienen directamente en la elaboración del producto a exportar. Se excluyen los metales y piedras preciosos, las materias primas para elaborar explosivos, los materiales sujetos a reglamentaciones especiales y los contenedores.

Las solicitudes para operar en este régimen se presentan ante el LATU, incluyendo los coeficientes de consumos (contando la merma) de los bienes a importar. El LATU debe habilitar la planta industrial y controlar el posterior egreso del país en un plazo no mayor a dieciocho meses. Si quedara un stock de los productos introducidos en AT sin reexportar, el LATU lo comunica a los organismos recaudadores y el importador debe pagar todos los tributos adeudados con multas y recargos (salvo que se realicen algunas compensaciones admitidas). También es posible nacionalizar o reexportar los bienes en el estado en que fueron importados, pero eso sólo es posible en los últimos tres meses del plazo establecido. Los bienes importados en AT que fueran reexportados a zonas o puertos francos no pueden ser importados nuevamente al país en dicho régimen.

El régimen de AT puede aplicarse a la “toma de stock”, en el cual la exportación es previa a la importación. En este caso la importación se realiza para reponer stock y las mercaderías introducidas deben ser de similares características y nivel de calidad que las utilizadas para elaborar el producto exportado.

El LATU realiza inspecciones periódicas de stocks de bienes importados en AT y de los rendimientos de sus consumos, en particular, en los casos en que se configure morosidad en el régimen. Las empresas deben llevar un registro controlado por el LATU de todos los movimientos de importación y exportación con cargo a la operación de que se trate.

En principio el régimen de AT no sería aplicable a la introducción de productos de fuera del MERCOSUR destinados a ser reexportados a los países del bloque. Eso llevó a la aprobación del Decreto 584/994 que compatibiliza el régimen con las decisiones del Consejo Mercado Común. Sin embargo, la aplicación de este decreto fue suspendida y el Decreto 146/004 prorrogó hasta fines de 2010 la posibilidad de utilizar el régimen en el comercio intrazona.

**Régimen de draw back.** Se entiende por *draw back* el reintegro, parcial o total de los derechos y tributos que hubieran sido pagados para la importación de los bienes utilizados en el perfeccionamiento, complementación, ensamblado o acondicionamiento de las mercaderías finales exportadas. La devolución de tributos incluye al IVA. Las empresas deben presentar ante el BROU constancias emitidas por el LATU y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) indicando los volúmenes amparados en el régimen. El MERCOSUR legitima el uso de *draw back* bajo ciertas condiciones. Al igual que el régimen de AT, es posible utilizar este régimen en el caso de exportaciones intrazona hasta el 31 de diciembre de 2010.

**Régimen de derechos específicos.** Originalmente este régimen fue creado para compensar la brusca modificación en el tipo de cambio bilateral con Argentina cuando este país devaluó su moneda en 2001. En la actualidad el régimen pretende compensar la ventaja que tienen los bienes importados que provienen de zonas promovidas de la Argentina o que son alcanzados por alguna política sectorial de ese país. Los productos afectados por este régimen son pañales, chocolates, algunas pinturas, champú (provenientes de zonas promovidas), panificados (que reciben un estímulo en Argentina a través de detracciones diferenciales) y aceites (como medida *antidumping*). La aplicación del régimen implica la determinación de un valor “normal” basado en valores históricos. Este se multiplica por el AEC lo que da como resultado un monto de derecho específico. Este monto se compara con el que resulta de multiplicar el AEC sobre el valor en aduana y se paga el menor valor entre ambos.

**Regímenes sectoriales.** Una gran diversidad de sectores está contemplada en regímenes específicos. En algunos casos el tratamiento implica menores niveles arancelarios pero en muchos otros se trata más bien de barreras no arancelarias. La lista incluye los siguientes bienes, indicándose entre paréntesis el tipo de protección que reciben: medicamentos que no se producen en el país (rebaja de arancel), calzado (licenciamiento automático, régimen especial de percepción de IVA, etiquetado individual), textiles (licenciamiento automático y etiquetado), aceites (derechos antidumping y derechos específicos), vinos y cervezas (prohibida la importación en envases mayores a un litro, doble IMESI como se indica más abajo), carne de pollo (importación prohibida por traba sanitaria), frutas y hortalizas (acreditación fitosanitaria de importación, IVA discriminatorio), papel para empresas

periodísticas o editoriales (exonerado de tributos), maquinaria y artes de pesca (exoneración de tributos), insumos agropecuarios (exonerados de tributos). Además de estos bienes, debe recordarse los regímenes especiales establecidos para el sector azucarero y el sector automotriz ya indicados.

### ***c) Otros tributos con efecto arancelario***

En esta sección se incluye el conjunto de impuestos y tasas no arancelarios que se aplican sobre las importaciones.

- COFIS: grava con 3% todas las importaciones salvo las que entran en AT. La tasa es igual a la que se aplica sobre los bienes de producción nacional
- Comisión del BROU. Se aplica un 3% sobre todas las importaciones, salvo las que entran por AT y las de bienes de capital de uso industrial, agropecuario o pesquero.
- Tasa consular. Se aplica un 2% sobre todas las importaciones excepto las de AT, las de petróleo y las de bienes de capital de uso industrial, agropecuario o pesquero.
- Anticipo de IVA e IMESI. En ocasión de la importación se debe pagar un adelanto del IVA del 10% si el bien importado está gravado a la tasa básica y del 3% si está gravado a la tasa mínima.
- Aplicación discriminatoria de IVA.
- Aplicación discriminatoria del IMESI. En el caso de importaciones de cerveza, maltas, jugos de frutas, aguas minerales y bebidas cola la legislación autoriza a multiplicar por dos el valor ficto sobre el que se aplica la tasa de este impuesto interno. El ficto se establece considerando el precio del mercado local.

### ***d) Regímenes de estímulo a las exportaciones***

Además de los regímenes de AT y *draw back* descritos anteriormente y de la prefinanciación de exportaciones, las exportaciones reciben estímulos a través de otros regímenes.

***Devolución de impuestos y tributos a las exportaciones.*** Se aplica a dos listas detalladas que se recogen en el Decreto 523/01. El objetivo del régimen es devolver los impuestos indirectos pagados a lo largo del proceso de producción, de modo de no afectar la competitividad de los productos exportados a través de la imposición de carácter interno. Para productos no incluidos en las listas, se prevé un procedimiento para validar el cálculo de la tributación indirecta, reconociéndose el IVA, el IMESI y eventualmente, una parte del Impuesto al Patrimonio. Muchos de los bienes que reciben devoluciones de impuestos los tienen fijados en porcentajes, pero en otros se fija como dólares por tonelada, con un tope del 6% *ad valorem*. En general, no se confieren devoluciones de impuestos a las materias primas agropecuarias, aunque hay excepciones: trigo, maíz, sorgo (que habitualmente no se exporta), cebada cruda (que no se exporta). En estas materias primas opera sólo como un aumento del piso de negociación interna, incrementando la paridad de exportación.

***Acumulación de reintegros derivados del régimen automotriz.*** Se trata de un régimen de subsidios a la exportación de autos y autopartes. Este régimen incluye bienes que no son considerados en la PAM (por ejemplo, cueros curtidos, pinturas y algunos caños). El subsidio llega a 7%, a lo cual hay que sumarle 3% de devolución de impuestos. Este subsidio sólo servía para pagar aranceles de importación de autos armados en origen, de

modo que se estimulaba la exportación (generalmente de piezas y autopartes) por la vía de abaratar las importaciones de automóviles terminados.

**Reintegro especial de textiles.** La llamada Ley Pineda (de la década del 40) definía un reintegro del 9% a las exportaciones de productos que contuvieran lana. Al no estar autorizado este tipo de estímulo por parte de la OMC se sustituyó por el Decreto 243/003 que facultó a esta.

***e) Evaluación de la política arancelaria y de los mecanismos de promoción a las exportaciones***

Como fuera señalado, en materia de política arancelaria, Uruguay tiene poca autonomía, dada su pertenencia al Mercosur. En consecuencia, la utilización de la política arancelaria como medida de promoción de la producción o de la inversión está muy limitada y, en todo caso, no responde necesariamente a los intereses de Uruguay, por cuanto el Arancel Externo Común (AEC) surge a través de la negociación con los otros socios del bloque.

En la medida en que el Mercosur se encuentra en un proceso de revisión del AEC, vale la pena señalar algunas inconsistencias o aspectos negativos del mismo en lo que respecta a Uruguay. En primer lugar, si bien el AEC sigue un escalonamiento creciente según el valor agregado, algunos insumos producidos en el bloque están protegidos por aranceles relativamente altos (hasta 14%), lo que puede llevar a una protección efectiva negativa en aquellas actividades que los utilizan como insumos.

En segundo lugar, el tratamiento otorgado en el AEC a los bienes de capital y a los de informática y telecomunicaciones tiene efectos netos negativos para Uruguay que no tiene producción propia de este tipo de bienes. Al aplicárseles aranceles que pueden llegar hasta el 14% (bienes de capital) o hasta 16% (informática y telecomunicaciones), se está imponiendo un sobrepeso a la inversión en maquinarias y equipos en Uruguay, que anteriormente aplicaba un arancel nulo o muy bajo sobre estos bienes. Este efecto negativo aún no se ha percibido por los cronogramas de convergencia al AEC que fueron suspendidos hasta tanto no se realice una revisión completa del mismo, pero se hará efectivo si esta distorsión no es corregida.

Si bien es cierto que el país tiene poco margen de maniobra para usar los aranceles como instrumentos proteccionistas, aún se mantienen mecanismos especiales para varios sectores (listado de excepciones al AEC, derechos específicos a ciertos productos provenientes de Argentina, tratamiento discriminatorio del IMESI, etc.). Estos casos no responden a una estrategia expresa de promoción de sectores sustitutos de importación, sino que en general, se trata de sectores tradicionalmente muy protegidos que, de una u otra forma, logran mantener cierto grado de protección. Estos casos especiales enturbian la racionalidad que subyace a la política arancelaria vigente.

Entre los instrumentos de promoción de exportaciones se destaca por su importancia el régimen de admisión temporaria, a través del cual se canalizó aproximadamente un 20% del total importado por el país en los últimos dos años.

Dicho régimen, no sólo ha sido un factor determinante del desarrollo exportador de varias industrias sustitutivas de importación, sino que también ha permitido aumentar la

competitividad de actividades típicamente exportadoras, al facilitar el acceso a insumos auxiliares (envases, productos químicos, etc.).

Dado el tamaño del país y la imposibilidad de construir cadenas de producción integradas en la mayoría de los rubros, este régimen tiene una relevancia fundamental, pues permite acceder a insumos no producidos en el país a precios internacionales. El acuerdo del Mercosur puso en cuestión su continuidad para las exportaciones intra-zona, pero sucesivas negociaciones han admitido su permanencia hasta 2010. Las asimetrías existentes en el Mercosur constituyen un argumento poderoso para fundamentar la necesidad de mantenimiento de este régimen que, según las estimaciones existentes representa un ahorro promedio de más del 13% del total importado a través del mismo.

La tramitación de la admisión temporaria no es motivo de quejas por parte de los empresarios quienes se muestran claramente favorables al mismo. Si bien se han detectado algunas maniobras fraudulentas a través del mismo, éstas serían marginales y en general se considera que los controles son efectivos, colaborando en ello la propia Cámara de Industrias del Uruguay.

A diferencia del régimen de admisión temporaria, el draw-back es poco utilizado por las empresas.

La devolución de impuestos es otro de los instrumentos utilizados para la promoción de exportaciones y, para algunas actividades tiene gran importancia. Aunque conceptualmente se trata de un instrumento de carácter horizontal, actualmente sólo reciben la devolución los productos que aparecen en dos listas recogidas en un decreto de 2001. En principio, esas listas pueden ampliarse en aquellos casos en que se solicite el beneficio y en que se justifique la pertinencia del mismo a través de una metodología previamente establecida. Los porcentajes de devolución son relativamente reducidos (hasta 6%), pero en algunas actividades puede resultar determinante para que las exportaciones sean rentables.

## 5.2 Política de competencia

### a) La experiencia internacional

Frecuentemente, se ha citado en Uruguay, a Chile, Irlanda, Costa Rica y Nueva Zelanda como ejemplos de economías pequeñas (y en este sentido comparables a Uruguay) que han sido exitosas en materia de crecimiento y desarrollo económico. El siguiente cuadro elaborado por Rius y Katz (2004) resume las principales características en materia de legislación y política de competencia de estos países.

**Cuadro 16**  
**Comparación internacional de políticas de competencia**

	Chile	Costa Rica	Irlanda	Nueva Zelanda
<b>Leyes y Decretos</b>	-Ley de Competencia (1959) -Ley para la Defensa de la Libre Competencia (1973)	-Artículo 46 de la Constitución  - Ley de la Promoción y Defensa Efectiva del Consumidor (1995)	-Ley de las Prácticas Restrictivas (1953)  - Ley de Competencia (1991, 1996)	-Ley de Comercio (1986, 1990, 1996, 2001)
<b>Contenidos centrales de las Leyes</b>	-Promoción de la eficiencia económica  -Prohibir prácticas tendientes a restringir la libre competencia	- Proteger intereses y derechos de los consumidores  - Promover libre competencia  - Prohibición de prácticas monopólicas	-Prohibir actividades que restrinjan o distorcionen la  -Prohibir acuerdos que fijen precios de venta	-Promover el beneficio de los consumidores en el largo plazo, estructurándose en torno a dos ejes: prácticas anti competitivas y regulación de fusiones y adquisiciones
<b>Marco Institucional</b>	Tripartito: agencia encargada de la aplicación de la ley (Oficina Fiscal); tribunal especial (Comisión Anti-Trust); y agencias de carácter consultivo (Comisiones Preventivas)	-Comisión de Promoción de la Competencia (organismo encargado de la aplicación de la ley de competencia, con facultades preventivas y sancionarias)	-Autoridad de Competencia (organismo independiente, encargado investigar denuncias, asesorar al gobierno, etc.)	-Comisión de Comercio (órgano independiente con funciones regulatorias y cuasi-judiciales)

La revisión de las experiencias de estas cuatro economías pequeñas y “exitosas” arroja las siguientes conclusiones:

- Todos los países analizados cuentan con legislaciones de competencia relativamente detalladas y de amplia cobertura. En ellas se asume que la protección y la promoción de la competencia son principios generales, y que las excepciones o exclusiones deben ser justificadas debidamente por las autoridades.
- Todos han establecido autoridades de competencia independientes y con fuerte capacidad técnica y administrativa para conducir investigaciones, imponer sanciones, etc.
- No hay un modelo de legislación o de mecanismos de coerción que sirvan para todos los casos. Cada país ha diseñado su conjunto de disposiciones legales e instituciones según sus características particulares (realidades de mercado, capacidades de los órganos de gobierno, etc.).

- Aún en los países más avanzados las autoridades de competencia deben fijar prioridades y decidir en qué sectores, tipos de prácticas y actores centrar sus capacidades de investigación y fiscalización.

A su vez, a partir de los casos analizados, se pueden extraer conclusiones sobre los componentes que resultan esenciales de una política y legislación para la competencia efectiva. Estos componentes esenciales son:

- *Legislación relativamente detallada.* La legislación debe delimitar lo más claramente posible las situaciones y prácticas prohibidas, los mecanismos de denuncia, investigación, adjudicación, sanción y apelación, y las atribuciones y dependencias jerárquicas de los organismos responsables de su aplicación.
- *Capacidad técnica y recursos.* Las Autoridades de competencia deben contar con suficiente capacidad técnica y recursos económicos, así como también deben estar protegidas de grupos de presión.
- *Amplia cobertura.* La legislación de competencia deben ser de amplia cobertura, es decir, evitar leyes excesivamente escuetas o ambiguas que dejen un amplio campo abierto a la interpretación y limiten su efectividad.
- *Transparencia.* Es necesario clarificar y en lo posible separar las funciones generales de la fiscalización de las funciones de adjudicación, y que ambas estén bien aisladas de presiones políticas y de otros grupos de interés.

Cabe destacar, finalmente, que si bien la mayoría de las legislaciones tienden a priorizar la maximización de la eficiencia económica, muchas de ellas se complementan con otros objetivos denominados de “interés general”, como ser por ejemplo, el de incrementar las oportunidades económicas de una minoría, desconcentración de la propiedad, etc.

#### ***b) La legislación y las Políticas de Competencia en Uruguay***

El marco legal para la promoción y la protección de la competencia en Uruguay se encuentra en las siguientes normas legales:

- Ley 17.243 (“de Servicios públicos y privados, seguridad pública y condiciones en que se desarrollan las actividades productivas”), del año 2000.
- Ley 17.269 (de Presupuesto Nacional), del año 2001.
- Decreto 86/001, del año 2001.

Estas normativas definen las prácticas prohibidas, las penalidades, designan a la Dirección General de Comercio como el órgano competente y establecen los mecanismos procesales para su cumplimiento.

Si bien se puede considerar a este marco legal y la acción desarrollada por la Dirección General de Comercio como pasos iniciales muy positivos y dirigidos a la protección y promoción de la competencia, aún parecen insuficientes. En este sentido, al comparar tanto la legislación como el marco institucional nacional con los países previamente analizados, se pueden encontrar algunas diferencias y debilidades:

- La legislación uruguaya no especifica la territorialidad de sus disposiciones, por lo que coloca a la autoridad competente en desventaja para perseguir prácticas anticompetitivas, desarrolladas por actores que residen fuera del territorio nacional, pero que inciden sobre los mercados nacionales.
- La legislación nacional no contiene medidas destinadas al control de concentraciones, cuestión que se ha tornado fundamental en un contexto en que las fusiones y adquisiciones son la forma más frecuente de movimiento internacional de capitales productivos.
- La legislación uruguaya adopta fundamentalmente la “regla de la razón” como mecanismo para determinar cuándo determinadas conductas son anticompetitivas y por ende prohibidas por la ley. Si bien esta modalidad tiene la ventaja de otorgar flexibilidad para conciliar los objetivos de eficiencia económica con los de interés general, requiere de organismos de fiscalización y de adjudicación muy capacitados y con muchos recursos, para ser juiciosos y no caer en arbitrariedades o discriminaciones.
- Las penalidades de la legislación uruguaya podrían aparecer como relativamente inocuas como para disuadir a grandes poderes económicos de adoptar prácticas prohibidas por la ley.
- El esquema adoptado por Uruguay para el *enforcement* de la legislación revela relativa debilidad, ya que encarga a una única “dirección” (dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas) las tareas de recepción de denuncias, investigación, y adjudicación. Además de las limitaciones presupuestales, la Dirección General de Comercio carece de independencia del poder político.
- La legislación nacional, a diferencia de la legislación de los países estudiados, omite las cuestiones respecto al titular de los derechos protegidos (consumidores, sociedad en su conjunto, interés general). En este sentido, la legislación uruguaya parece desconocer la posibilidad de que prácticas anticompetitivas afecten los intereses difusos de categorías amplias de actores económicos.

### ***c) Ley de Defensa al Consumidor***

En Agosto de 2000, se publicó la Ley 17.250 de Defensa al Consumidor. La misma tiene como objetivo regular las relaciones consumidores y proveedores. La consideración de dicha Ley en este informe, responde al hecho de que al establecer una serie de derechos para los consumidores, impone requisitos y restricciones para las empresas. Los derechos básicos del consumidor establecidos en la Ley son:

- Protección de la vida, la salud y la seguridad contra los riesgos causados por las prácticas en el suministro de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos
- La información suficiente, clara, veraz, en idioma español, sin perjuicio de que puedan utilizarse además otros idiomas.

- La protección contra la publicidad engañosa, los métodos coercitivos o desleales en el suministro de productos o servicios y las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión.
- La prevención y resarcimiento de los daños patrimoniales y extra patrimoniales.
- El acceso a organismos judiciales y administrativos para la prevención y resarcimiento de daños, mediante procedimientos ágiles y eficaces.

A través de la Ley, se disponen normas que protegen la salud y la seguridad de los consumidores, se regula el modo en que se debe realizar la oferta de productos y servicios<sup>15</sup>, se establecen cuáles son las prácticas consideradas abusivas, se regula el modo en que el proveedor debe cumplir con las garantías que otorga, se establece cómo debe realizarse la publicidad, se regula la redacción de los contratos de adhesión y se describen las cláusulas consideradas abusivas. A su vez, se establece la responsabilidad del proveedor por daños o incumplimiento.

### **5.3 Acceso al financiamiento**

Las limitaciones financieras que enfrentan la mayor parte de las empresas que operan en el país, constituyen un determinante fundamental de su competitividad. Por tal motivo, en la presente sección, se describen los mecanismos de financiación existentes, haciendo una breve descripción de los instrumentos recientemente desarrollados, los cuales son considerados una medida explícita de política industrial.

#### ***a) Descripción general***

El crédito bancario, fundamentalmente el otorgado por la banca pública, constituye la principal fuente de financiamiento de la actividades económicas en Uruguay. Con posterioridad a la crisis del sector financiero del año 2002, se restringió considerablemente el acceso al crédito, y el mismo quedó concentrado en empresas exportadoras, multinacionales y algunas empresas industriales de primera línea. A su vez, a partir de dicha crisis, la mayoría de las instituciones financieras suspendieron sus líneas de crédito más estándar y se dedicaron a recuperar activos o a reestructurar deudas de empresas que sólo lograrían ser viables sobre la base de un abatimiento significativo de sus pasivos bancarios.

Actualmente, las pequeñas y medianas empresas mantienen un acceso al crédito muy limitado, financiándose principalmente a través del crédito del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), el Nuevo Banco Comercial, COFAC, Casas de Crédito y el mercado informal. En general, los créditos a los que pueden acceder estas empresas son de montos reducidos y altas tasas.

---

<sup>15</sup> A modo de ejemplo, la Ley establece que el proveedor debe informar en todas las ofertas, el precio de venta incluidos los impuestos. A su vez, en caso de ofertas de crédito, se deberá detallar: el precio de contado efectivo, el monto del crédito otorgado, la cantidad de pagos y su periodicidad. La oferta de productos o servicios realizada fuera del local comercial, da derecho al consumidor a rescindir del contrato.

Las empresas agropecuarias dependen principalmente del crédito otorgado por el BROU, en tanto las empresas industriales se financian mayormente a través del crédito de la banca privada. Los principales problemas vinculados al crédito, identificados por las propias empresas son: las garantías exigidas, las elevadas tasas de interés, los plazos cortos y la falta de asesoramiento.

En Uruguay se han desarrollado en los últimos años, aunque de una forma muy incipiente, algunos nuevos instrumentos de financiamiento no bancario. Dichos instrumentos han sido utilizados principalmente por el sector agropecuario. Se trata prácticamente de experiencias piloto, que fueron creadas por Ley, a partir de iniciativas del sector público Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MGAP) para financiar y bajar pasivos en el sector agropecuario. Dichas experiencias fueron financiadas, por primera vez en el país, a partir de fondos institucionales de las Administradoras de Fondos de Previsión (AFAPs). Más adelante, se describen de manera detallada estos instrumentos de financiamiento.

### ***b) El crédito al sector agropecuario***

Actualmente están vigentes doce líneas de financiamiento del BROU al sector agropecuario. Sus beneficiarios son, principalmente, las medianas y grandes empresas de producción y/o servicios vinculados al sector agropecuario. En general, Dichos créditos están orientados o bien a financiar actividades específicas (animales de engorde y cría, alimentación animal, reproductores y animales de cría, mejoras y equipos, leasing para maquinaria, financiación de proyectos y forestal) o a cubrir necesidades de caja, para superar desfases transitorios en cuenta corriente, descuento de documentos y créditos para capital de trabajo y adelantos a la comercialización.

En todos los casos se exige una buena calificación de riesgo para acceder al crédito (2 en la escala del Banco Central de Uruguay (BCU) que llega hasta 5). Las tasas de interés que se fijan son las que están vigentes en el momento de la operación (una especie de tasa básica) ajustada por riesgo y liquidez, descuentos e IMABA que corresponda. Los plazos, vencimientos y formas de pago varían según la finalidad de la línea de crédito.

Los principales obstáculos para acceder a estos créditos, se derivan de: la clasificación de deudores que habilita la posibilidad de ser beneficiario de las respectivas líneas de crédito, el nivel de las tasas de interés que fija el BROU (las cuales son consideradas en general muy elevadas) y las garantías exigidas en función de la calificación de riesgo que realiza el banco.

Los cuatro bancos privados que fueron clausurados tras la crisis financiera del año 2002, tenían alta participación en el financiamiento otorgado al sector agropecuario (Banco Comercial, Banco la Caja Obrera, Banco de Crédito, Banco de Montevideo). De manera que la asistencia de la banca privada al sector agropecuario se restringió considerablemente y quedó concentrada en algunos bancos que operaban con financiamiento limitado a pocos clientes de primera línea del segmento agro - exportador.

Por lo tanto, la reactivación agropecuaria del país se financió, en gran medida, en base a fondos propios, las líneas del BROU y créditos de proveedores de insumos. Además, en caso del sector lechero y arrocero, por Fondos *ad hoc*.

### ***c) Los créditos a las MYPEs***

Además del financiamiento otorgado por el BROU, existe un conjunto amplio de entidades de financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa (MYPE). En general, estas entidades atienden a un público muy heterogéneo, siendo algunos proyectos muy riesgosos, y otros pertenecientes a microempresas más consolidadas.

Por lo tanto, los montos, las tasas de interés y las garantías se adecuan al tipo de cliente. En general, aquellos clientes que han demostrado tener un buen comportamiento de pagos y que presenten garantías mobiliarias y/o reales, reciben una tasa preferencial en sus renovaciones de créditos. Las garantías son solidarias y/o reales y las tasas de interés, en general, son levemente superiores a las del BROU, aunque ello depende del tipo de cliente y préstamo.

Algunas de estas instituciones atienden a clientes específicos (mujeres, cooperativistas, regiones), otros se destinan a financiar proyecto de expansión de actividades ya establecidas, aunque en general, también contemplan la creación de nuevos emprendimientos. Los principales obstáculos para acceder a estas líneas de financiamiento, se relacionan con la escasa capacitación en la presentación de los proyectos de inversión y los requerimientos exigidos para su presentación. A su vez, se observa una fuerte debilidad en la evaluación de riesgos por parte de las instituciones que otorgan el préstamo.

El BROU también opera con algunas líneas de crédito de asistencia a las MYPEs, a personas jurídicas y físicas del sector privado que realicen o inicien alguna actividad industrial o comercial o de prestación de servicios, y también a la producción agropecuaria. Estos créditos se orientan a la adquisición de bienes de activo fijo y capital de trabajo y son pactados tanto en moneda extranjera como nacional. Las tasas de interés aplicadas sobre los créditos son promocionales. Las garantías exigidas son hipotecarias o prendarias y una afectación del Fondo de Garantías Autónomo del BROU por hasta el 50% de la asistencia solicitada.

Se exige a las empresas la presentación de estados contables, estado de situación patrimonial, estudio de mercado y proyecto con flujos de fondos, y análisis de capacidad de repago.

### ***d) Los créditos al sector industrial***

Con relación a las líneas de crédito promocionales para el sector industrial, se destacan principalmente las proporcionadas por el BROU y el Régimen de Financiación de Exportaciones.

Las líneas de crédito para el financiamiento de bienes de capital del BROU son líneas promocionales para la adquisición de bienes de capital, construcción o adquisición de locales industriales y obras de infraestructura. Dichas líneas se financian en base a recursos del BROU y del BID. Los montos son superiores a US\$ 30.000, las garantías son hipotecarias computables y las tasas de interés para exportaciones o importaciones es de 6,25% y de 7,25% para maquinarias.

Mediante el Régimen de Financiación de Exportaciones la banca privada y el BROU brindan créditos a las empresas exportadoras. En el caso del BROU, la tasa básica es de

5,5% anual, a la cual se agrega una prima que depende de la calificación del cliente y del plazo. El plazo habitual para este tipo de líneas de crédito es de 180 días. El exportador recibe el 70% del crédito y el restante 30% lo retiene el BCU hasta la fecha de vencimiento. A nivel de la banca privada es muy difícil conseguir este tipo de financiación, siendo accesible sólo para las empresas líderes, contra carta de crédito o contra la contratación de una garantía. Los agentes consideran que si bien el mecanismo es bueno, las tasas de interés no son muy ventajosas y entienden que existe espacio importante para su mejoramiento.

*e) El mercado de capitales y el financiamiento no convencional*

El mercado de capitales en Uruguay es operado a través de la Bolsa de Valores de Montevideo (BVM) y la Bolsa Electrónica de Valores del Uruguay (BEVSA). El análisis de las emisiones de oferta pública realizadas por las empresas privadas desde 1994 hasta la actualidad, indica que las mismas han emitido muy pocas acciones (apenas 6 emisiones por parte de cuatro empresas, por un monto de US\$ 69 millones), en tanto las Obligaciones Negociables constituyen el principal instrumento utilizado (108 emisiones por un monto de US\$ 607 millones en el período).

A partir del año 2000 se inicia un descenso muy marcado en cuanto a cantidad y monto de las emisiones, registrándose sucesivas modificaciones de las condiciones pactadas e incumplimientos por parte de varias empresas que emitieron obligaciones negociables. En general, las emisiones durante 2003 y lo que va de 2004, son nuevas emisiones de empresas que han venido cumpliendo con sus obligaciones.

En diciembre del año 2002, se efectuó la emisión de Certificados Representativos de Inversiones (CRI) correspondiente al Fondo Financiamiento de la Actividad Lechera (FFAL) por un monto de 26 millones de dólares. Un poco más adelante, en julio de 2003 el Fondo de Financiamiento y Recomposición de la Actividad Arrocería (FFRAA) realizó una emisión por 36 millones de dólares.

Para constituir estos Fondos, se requirió la aprobación de dos Leyes, por lo que en ambos casos debe entenderse que la creación de estos fondos constituyó un acción explícita de las políticas públicas en apoyo a los sectores lechero y arrocería. El financiamiento con fondos institucionales de las Administradoras de Fondos Previsionales (AFAPs). Los recursos son destinados, en un 60% a abatir pasivos que tienen los productores con el BROU y 40% queda disponible para capital de giro. La emisión de los CRI se realizó mediante la “securitización” de las ventas del 5% de leche pasteurizada en el caso del FFAL y del 5% de las ventas de exportación de arroz en el caso del FFRAA.

#### a- Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera

El Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera (FFAL) se genera a partir de una retención a la venta de todas las leches fluidas, sean pasteurizadas o de larga vida, producidas en el país o importadas. Todos los meses las empresas industriales deben depositar en una cuenta a nombre del MGAP un monto que retienen de la venta al consumo de leches fluidas.

La ley N° 17.582 de 2 de noviembre de 2002, crea el FFAL y establece en el artículo 4° que los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Economía y Finanzas, titulares y administradores del Fondo, “podrán depositar, ceder, colocar, invertir, ofrecer en garantía o securitizar los fondos”. Los Ministerios celebraron un contrato con las AFAPs que adelantaron 26 millones de dólares como pago del flujo futuro. Este monto fue repartido a los productores lecheros de acuerdo al volumen de remisión a plantas en el periodo 01/07/02 – 30/06/02, otorgándose un “tratamiento especial” a los remitentes de hasta 300 litros por día. Dicho beneficio debía ser utilizado en un 60% para amortizar la deuda contraída en primer término con el BROU, quedando el 40% restante de libre disponibilidad. Si el productor no tenía deuda con la institución, el 100% podía ser retirado. El impuesto se seguirá cobrando hasta que se amortice la deuda de los 26 millones de dólares con los inversores con una tasa de retorno interna del 11%.

A su vez, se instrumentó un mecanismo por el cual con los fondos destinados al servicio de la deuda, se compraron bonos del tesoro que fueron tomados por el BROU al valor nominal. Cada dólar aportado por el FFAL significó 1,7 dólares a los efectos del pago de las deudas mantenidas por los productores con el sistema bancario. Se estima que al amparo de esta operación se amortizó alrededor del 35% de la deuda sectorial.

Para efectivizar la venta anticipada se realizó un Contrato de Cesión del FFAL, por el cual los ministerios titulares (MGAP y MEF) cedieron el cobro del flujo de fondo a las AFAPs por el periodo necesario para recuperar los 26 millones de dólares a una tasa interna de retorno del 11%. En este contrato participó un banco emisor (Banco ACAC) de Certificados Representativos de Inversión (CRI), los cuales cambian de valor cada mes cuando el BROU le pasa al banco emisor la recaudación y se produce la amortización correspondiente. Dado que el BCU aprobó el mecanismo de los CRI, éstos pueden ser comercializados en la bolsa y sus titulares son las AFAPs.

La Comisión Técnica Asesora tiene como cometido asesorar al MGAP y al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en materia de la administración del Fondo, el estado de situación, los saldos pendientes de pago y los aportes vertidos por cada agente de retención. La Comisión de Contralor, tiene el cometido del contralor y las sanciones establecidas en el decreto.

Las plantas en infracción pierden la habilitación para vender leche fluida hasta tanto no se pongan al día con el FFAL.

Los montos de retención destinados al FFAL se reajustarán en función de la variación entre la cotización del dólar interbancario comprador respecto a la cotización inicial de \$28.

### b- Fondo de Financiamiento y Reconstrucción de la Actividad Arrocera

Con el antecedente del Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera, y frente a las fuertes restricciones de financiamiento, se creó en julio de 2003, el Fondo de Financiamiento y Reconstrucción de la Actividad Arrocera. Dicho fondo es resultado de un proyecto elaborado por el MGAP.

A través de esta medida se buscó una solución en la dirección de generar recursos que, aplicados a través del mecanismo de pago de deudas por canje de títulos de deuda pública, permitieran una reducción del sobreendeudamiento sectorial. El destino del Fondo es la cancelación de deudas de productores arroceros, originadas en la actividad productiva, con el BROU y con las empresas industrializadoras, siempre que éstas mantengan deudas con el BROU.

Dado que más del 95% de la producción de arroz se exporta, el mecanismo se basa en la afectación del precio de exportación, a través de la retención del 5% del valor FOB, cuyo destino final es exclusivamente el repago de los fondos necesarios para concretar la adquisición de los títulos de deuda pública, necesarios para el pago del sobreendeudamiento. La retención se hace efectiva, por parte del exportador, previo a la operación comercial y es depositada en una cuenta del BROU a nombre del MGAP, siendo los propietarios de dichos ingresos el Ministerio de Economía y Finanzas y el MGAP.

Esos ingresos a futuro pueden ser ofrecidos en el mercado de capitales. Para ello, sus propietarios, deben vender el “flujo de fondos esperado” a una entidad financiera. La cesión del flujo implica el compromiso de que todo lo depositado por concepto de retenciones sea transferido a la cuenta de la entidad financiera participante.

El precio de la cesión es de 35 millones de dólares, pagaderos a una tasa del 9,5% anual. El plazo por el que regirá la retención a los exportadores y el propio Fondo, es viable y depende de la volatilidad de los ingresos de los exportadores. Tomando en consideración las proyecciones sobre la *performace* exportadora del complejo arrocero, Oficina de Programación y Política Agropecuaria estima que el plazo para el repago varía entre 3 y 7 años.

Los adelantos asignados a cada productor se destinan a pagar la deuda que el productor tiene con el BROU (50%) y la que tiene con el molino o empresa exportadora. Esto implica que mientras halla deuda, los recursos quedan en poder del Banco, y si sobran recursos, estos son de libre disponibilidad para el productor.

El beneficio central para los productores arroceros se deriva de la aceptación por parte del BROU del pago de la deuda con títulos de deuda pública por su valor nominal, siendo que pueden ser adquiridos en el mercado por valores inferiores.

## **6. El Estado como oferente y demandante**

En la presente sección se analiza la influencia del Estado en su rol de oferente y demandante, sobre la competitividad de las empresas. El rol de oferente se refiere a los servicios brindados por el sector público (telecomunicaciones y energía eléctrica), que

afectan directamente los costos de producción y comercialización de las empresas. El rol de demandante se deriva del Estado como comprador de bienes y servicios al sector privado, con este objetivo se analiza el modo en que se realizan las compras y contrataciones estatales.

## **6.1 El Estado oferente**

Al analizar el modo en que el Estado en su rol de oferente, influye sobre la gestión de las empresas, se deben considerar básicamente dos servicios: las telecomunicaciones y la energía eléctrica. En ambos sectores, el Estado participa como proveedor y como regulador.

### **6.1.1 Las telecomunicaciones y la competitividad empresarial**

#### ***a) Descripción general***

El sector de las telecomunicaciones uruguayo se caracteriza, en términos generales, por la presencia de un operador estatal, de carácter monopólico. A partir de 1974, dicho operador es la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) quien cuenta con el monopolio de la telefonía fija y alámbrica. No obstante, deben mencionarse ciertas modificaciones recientes, como la adjudicación de licencias para la prestación de servicios de transmisión de datos (fines de la década del noventa) y la apertura de la competencia en llamadas internacionales y telefonía móvil, a partir de 2001.

Esta característica imprime una dualidad al sector de telecomunicaciones nacional, posicionándolo como comparativamente desarrollado en términos de infraestructura y penetración de los servicios, tecnologías y extensión de las redes, pero comparativamente atrasado en términos de desarrollo de la regulación y la política de las telecomunicaciones.

La política del gobierno hacia el sector, se ha expresado en la formulación de la normativa básica de defensa de la competencia y en la creación, en 2001, de una unidad reguladora específica, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC). Dicha unidad se caracteriza por ser un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, con independencia financiera y autonomía técnica.

La política mencionada tiene como pilares fundamentales la apertura a la competencia, principalmente en el marco de las llamadas internacionales, la creación de un marco regulatorio claro, transparente y seguro para las partes intervinientes, a través de la creación de un órgano regulador, evitar el abuso de posiciones monopólicas, dotar a ANTEL de las herramientas necesarias para competir en el mercado y revalorizar el espectro radioeléctrico.

En este marco, la gestión de la URSEC se ha orientado hacia la interacción con los prestadores del mercado y con ANTEL, en el proceso de conformación de la reglamentación básica y en las normas técnicas del sector. En la realización de esta última tarea se toman en consideración las normas técnicas y regulaciones supra- nacionales.

Si bien el proceso de constitución de la URSEC se encuentra en sus primeras etapas, entre sus principales logros se destacan las subastas de espectro radioeléctrico de bandas para telefonía móvil. Como resultado de esta gestión, es de esperar que hacia fines de 2004, se encuentren instalados en el país tres operadores de telefonía móvil. La política en esta área ha sido la de no limitar el ingreso al mercado, en la medida en que sigan apareciendo interesados. En materia de servicios y tecnologías, la política en licencias de prestación y de uso de espectro radioeléctrico ha sido de neutralidad tecnológica, basada en no limitar el uso de las licencias a determinada tecnología o de las frecuencias a determinado servicio.

Otros de los logros de la URSEC han sido: propuesta para aprobación del Poder Ejecutivo de Reglamentos de Licencias, Administración de Espectro e Interconexión; intervención en adjudicación de licencias para servicios de larga distancia internacional y régimen provisorio de interconexión y reglamentación del Nuevo Plan de Numeración y del Reglamento del Sistema Multiprocesador de LDI<sup>16</sup>.

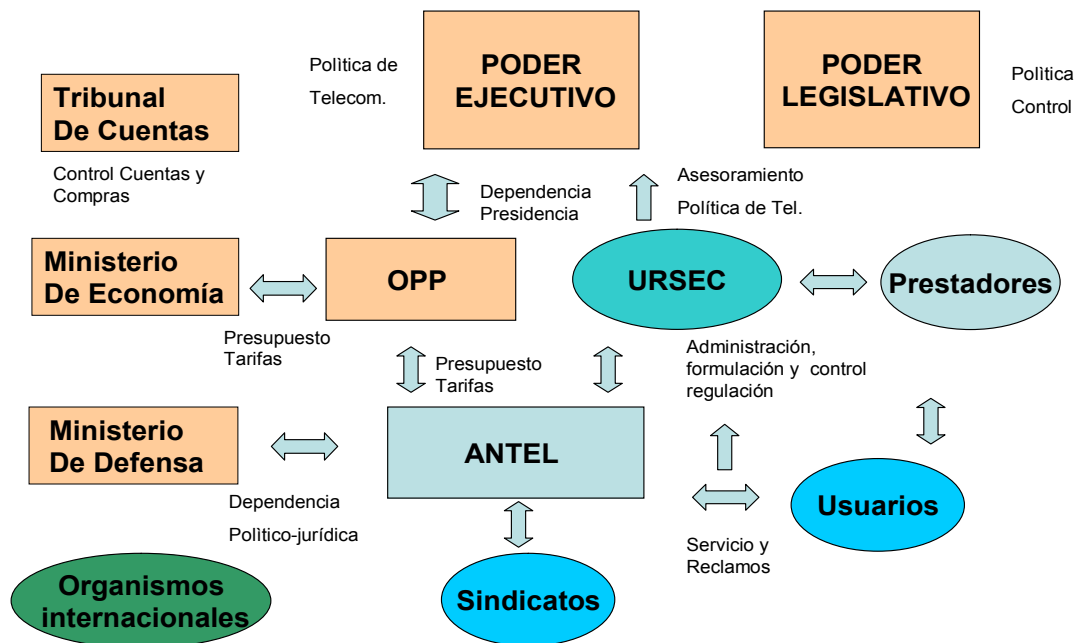
Como actores relevantes, se destacan a su vez, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que ejerce un rol de supervisión y participa en la determinación de las tarifas; el Tribunal de Cuentas, que interviene en el control de la legalidad y la aplicación de la contabilidad del gobierno; el Ministerio de Defensa, a través del cual se realizan las comunicaciones entre el Poder Ejecutivo y ANTEL; y los sindicatos, principalmente el de ANTEL, que se caracteriza por su fortaleza.

Las relaciones institucionales se resumen en el siguiente cuadro:

---

<sup>16</sup> Con posterioridad a la creación de la URSEC se aprobó el Reglamento de Interconexión, el cual crea el marco básico para la operación de los nuevos prestadores de llamadas internacionales y telefonía móvil. En el mismo se establece el principio básico de acuerdo entre las partes e intervención subsidiaria de la URSEC en caso de desacuerdo entre las mismas.

## Relaciones institucionales en las telecomunicaciones del Uruguay



Con relación a la estructura de mercado, se distinguen 5 segmentos:

- **Telefonía fija.** Como vimos, las telecomunicaciones tradicionales de la telefonía permanecen en la órbita de ANTEL, ya que la apertura a la competencia ha operado sólo para los nuevos servicios de datos inalámbricos, en la telefonía móvil y en la telefonía internacional.
- **Telefonía móvil.** En este segmento el mercado se reparte dos tercios para ANTEL-ANCEL y el resto para Movicom-Bellsouth (en proceso de adquisición por Telefónica Móvil). También está por entrar a operar en el mercado otra firma con inserción regional: América Móvil.
- **Llamadas internacionales.** El mercado de las llamadas internacionales tiene mayor número de competidores ya que participan 10 prestadores. Se trata en este caso de un mercado mayorista en donde interactúan prestadores nacionales e internacionales de telefonía.
- **Transmisión de datos.** La transmisión de datos está casi monopolizada por ANTEL, a través de su División Anteldata. Compite con una firma (Dedicado) que ofrece alternativas inalámbricas al servicio de ADSL de ANTEL.
- **Televisión cable.** Operan un reducido número de empresas que fueron autorizadas a prestar servicios en distintas ciudades o localidades. No existe integración hacia otros servicios, operando una compartimentación de este mercado con el resto de las telecomunicaciones.

### b) Fijación de precios en el sector de telecomunicaciones uruguayo

De acuerdo a la descripción que se hizo de la estructura del sector, existen segmentos del mercado regulados en régimen de exclusividad de ANTEL, sobre cuyo alcance hay distintas interpretaciones, pero que en interpretación mínima incluye la telefonía fija y las llamadas telefónicas nacionales.

La ley de ANTEL (Decreto-Ley 14.235) en la redacción dada por la ley 16.211, señala:

*ARTICULO 12.- Compete al Directorio igualmente proponer al Poder Ejecutivo la aprobación de tarifas de sus servicios, con excepción de las correspondientes a los servicios suplementarios o derivados, las que serán fijadas directamente por aquél. Las tarifas se fijarán en función del costo de aquéllos, el que se integrará con el correspondiente porcentaje de depreciación del activo fijo, fondo para renovación y margen de utilidad específicamente establecidos".*

En los hechos, lo anterior implica que la fijación de las tarifas la hace la propia ANTEL en forma libre, pero sometidas a la aprobación del Poder Ejecutivo, que lo hace a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), incorporando dentro del presupuesto que financian, determinado monto de contribución a las rentas generales (finanzas públicas centrales).

De acuerdo a las potestades de la ley del ente regulador URSEC (Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones), el mismo no interviene en la fijación de las tarifas al consumidor, salvo que hubiera algún tipo de denuncia o impugnación en términos de defensa de competencia o el consumidor lo demandara para algún servicio o tarifa específico. En el caso de las tarifas para la interconexión entre prestadores, lo hace en caso de desacuerdo entre las partes (prestadores) que negocian el precio y otras condiciones de la misma.

En todos aquellos segmentos de mercado en los cuales existe determinado grado de competencia, la totalidad de las tarifas se fijan en forma libre. El nivel de las tarifas en todos estos segmentos e indirectamente también en el segmento telefónico fijo, en la medida que existe cierto grado de competencia inter-modal (ejemplo telefonía móvil versus telefonía fija), están influenciadas por el grado de competencia que existe en el mercado, de acuerdo a lo descrito para la estructura del mercado del sector.

### ***c) Evaluación***

A modo de conclusión, el hecho de que sea el Estado quien provee los servicios de telecomunicaciones, puede influir de modo negativo, sobre la percepción de los agentes que consideran invertir en el país. De hecho, es de esperar que estos agentes presupongan tarifas altas, escasa competencia en el mercado y poca credibilidad de la regulación.

Es posible afirmar, que la posición los servicios de tecnologías de información y telecomunicaciones de Uruguay en una categorización internacional, dependerá de cuanto se ponderen el marco regulatorio maduro o la apertura a la competencia, pues por más que ya la tecnología está haciendo que cualquier monopolio establecido por la legislación pierda sentido, todavía existe una empresa pública en el sector no privatizado, lo que para muchos analistas internacionales es sinónimo de monopolio y de precios caros.

## **6.1.2 La política energética**

### ***a) Objetivos generales***

Los objetivos en materia de política energética no se encuentran explicitados en un documento del organismo que tiene competencia en la materia, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). No obstante, existen leyes, decretos, mensajes contenidos en proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo y las Memorias anuales de actividades del MIEM, donde se postulan principios rectores de las decisiones de política sectoriales. En base a esa información se presentan los objetivos generales y los específicos referidos a electricidad, gas natural, petróleo y sus derivados.

Los objetivos generales de la política energética son:

- Lograr el abastecimiento de la demanda al mínimo costo posible. Diversificación de fuentes y origen de los recursos energéticos.
- Liberalizar la comercialización de aquellas formas energéticas que puedan estar sujetas a las fuerzas del mercado.
- Establecer mecanismos estables y eficientes de regulación para las formas de energía con características monopólicas.
- Facilitar una participación más activa de la iniciativa privada en el sector energético.
- Readequación de los marcos regulatorios para posibilitar la integración del sector energía en el marco del MERCOSUR.
- Separación de los roles de fijación de políticas, regulatorio y empresarial del Estado.
- Fomento de la utilización de energías renovables.

***b) Objetivos para el sector eléctrico***

- Separación de los roles de fijación de políticas, de regulación y empresarial.
- Abastecimiento confiable de la demanda al mínimo costo, con factibilidad ambiental y
- viabilidad financiera.
- Acceso de los consumidores al servicio.
- Libertad y competencia en la generación.
- Libre acceso de los Agentes a la capacidad remanente de las instalaciones de
- transporte.
- Promoción de la competencia para el suministro a Distribuidores y Grandes
- Consumidores.
- Protección del derecho de usuarios y Agentes, impidiendo prácticas monopólicas y
- competencia desleal, asegurando continuidad, regularidad, calidad y seguridad ,y
- regulando precios donde no hay competencia efectiva o real.
- Precios regulados que reflejen los costos, promoviendo el uso racional y eficiente de
- los recursos.
- Posibilidad de participación privada en los nuevos emprendimientos.
- Operación integrada del Sistema Interconectado Nacional
- Administración centralizada del Mercado Mayorista de Energía Eléctrica
- Despacho económico del Sistema Interconectado Nacional para las transacciones en
- potencia y energía

- Transparencia, razonabilidad y equidad en las resoluciones de la Administración del Mercado Eléctrico y de los órganos estatales con competencia en la materia
- Obligación de suministro de los Distribuidores a los suscritores

**c) Descripción de la política y la regulación en el sector de energía eléctrica**

Los Reglamentos del Marco Regulatorio del sector eléctrico (Reglamento General, Reglamento del Mercado Mayorista, Reglamento de Trasmisión y Reglamento de Distribución) fueron aprobados por decretos del Poder Ejecutivo en el año 2002. Esos cuatro reglamentos, con sus respectivos anexos, constituyen el marco reglamentario básico de las actividades de la industria eléctrica, constituidas por la generación, la transformación, la trasmisión, la distribución, la exportación, la importación y la comercialización de energía eléctrica.

**El Reglamento del Mercado Mayorista de Electricidad (RMME)** tiene por objeto establecer los principios, procedimientos, criterios, derechos y obligaciones referidos a la programación, despacho y operación integrada del Sistema Interconectado Nacional y la administración centralizada del Mercado Mayorista de Energía Eléctrica. En lo operativo, el Reglamento regula el Servicio de Operación del Sistema, a través de disposiciones comunes a la Administración del Mercado Eléctrico (ADME), Agentes y Participantes, en todo lo referente a la programación, la coordinación, el despacho y la operación con criterio de mínimo económico dentro de las restricciones que impone la red y los Criterios de Desempeño Mínimo.

El objeto general del **Reglamento de Trasmisión (RT)** es establecer las disposiciones, criterios y procedimientos comunes a la ADME, a cada empresa que presta el servicio de Trasmisión y a cada usuario de la red, en lo referente a derechos y obligaciones de las partes, acceso y conexión, planificación y expansión, régimen tarifario, Criterios de Desempeño Mínimo, calidad de Servicio de Trasmisión y uso de espacios públicos y privados. Asimismo, reglamenta el servicio de redes prestado por el Distribuidor en lo que sea pertinente.

El **Reglamento de Distribución (RD)** tiene por objetivo regular la actividad de distribución, que comprende el Servicio Público de Electricidad a que refiere el artículo 19 de la Ley N°16.832 de 17 de junio de 1997 y la prestación del servicio público de transporte mediante redes de distribución para suministros realizados por Participantes del Mercado Mayorista, conforme al principio de libre acceso, según lo prevé el artículo 12 de la misma ley.

Como complemento de los Reglamentos del Marco Regulatorio dictados por el Poder Ejecutivo, el Regulador aprobó (luego de someter al procedimiento de consulta pública) las siguientes normas: el **Reglamento de Seguridad del Equipamiento Eléctrico de Baja Tensión** (con la finalidad de establecer normas que deben observar el equipamiento eléctrico de baja tensión, de modo de garantizar la seguridad en su utilización en condiciones previsibles o normales); el **Reglamento del Sistema de Medición Comercial** (cuyo objeto es regular el sistema de medición requerido para medir las magnitudes las magnitudes físicas entregadas y recibidas por cada Participante en los puntos en que compra o vende en el Mercado Mayorista de Energía Eléctrica); el **Reglamento de Calidad del Servicio de Distribución de Energía Eléctrica** (tiene por objeto establecer el régimen

de calidad del producto técnico suministrado, y de los servicios técnico y comercial prestados bajo el cual se debe desarrollar la actividad de distribución).

El último tema que cierra los aspectos normativos del nuevo modelo, y que se encuentra aún en proceso, es la definición de la tarifa técnica. En ese sentido se realizaron dos estudios para determinar la remuneración técnica de los servicios que se prestarán a precios regulados: la transmisión y la distribución.

Una vez que se fijen las remuneraciones técnicas por los servicios monopólicos, se deberá definir la forma en que se cobrará a los usuarios a través de una nueva estructura tarifaria técnica. Para ello se requerirá que se establezcan los convenios internos iniciales (entre las etapas de generación y distribución de la empresa pública integrada verticalmente) y se tomarán en cuenta los contratos de compra de electricidad ya existentes para completar la cadena de precios que, conjuntamente con las tarifas de transmisión y distribución, pagarán los usuarios. Conjuntamente con la aprobación de las tarifas técnicas, el Poder Ejecutivo deberá definir el período de transición para pasar de la situación inicial al objetivo.

#### ***d) Diseño institucional***

El proceso de reforma institucional de separación de roles dentro del Estado se aplicó en primer lugar en el sector eléctrico. La UREE y la ADME fueron creadas por la Ley N° 16.832 de junio de 1997.

El Poder Ejecutivo nombró la primera Comisión Directora de la UREE en junio de 2000. Posteriormente, en diciembre de ese año, la UREE fue suprimida y se creó la URSEA (Ley N° 17.598) que amplió sus competencias a los sectores de gas natural, petróleo y derivados, agua potable y saneamiento.

Se han realizado esfuerzos para implementar los sistemas de fiscalización previstos para las etapas de transmisión y distribución, pero el ritmo de avance ha sido más lento del que se había previsto inicialmente ante dificultades en el desarrollo del mecanismo de intercambio de información con la empresa que presta los servicios. En ese mismo sentido, la empresa ha solicitado al organismo regulador que posponga la entrada en vigencia del reglamento de calidad de distribución, aduciendo dificultades en su capacidad de inversión, lo cual le impediría llegar a los parámetros de calidad exigidos.

En lo que respecta a la ADME, fueron designados los integrantes de su directorio en representación del Poder Ejecutivo, de CTM Salto Grande, de UTE y de los grandes consumidores del sector privado, en el correr del primer semestre del 2003. Si bien se realizaron esfuerzos para abordar su competencia, en los hechos aún no está funcionando el mercado mayorista de electricidad, entre otras razones, porque no se ha concretado el pasaje del Despacho Nacional de Cargas (actual operador del sistema) desde la órbita de la empresa UTE hacia la ADME, como se había previsto en los reglamentos del marco regulatorio.

#### ***e) Evaluación del impacto sobre la competitividad del sector industrial y la inversión del sector privado***

En los últimos tres años se ha avanzado en los aspectos de diseño normativo de un nuevo marco regulatorio. Aunque ello no se ha concretado, el hecho de que exista la posibilidad, mejora el posicionamiento del usuario frente a la situación de tener un único proveedor.

De todas maneras, si bien se han registrado avances en el diseño de las nuevas reglas de juego, restan aún culminar diversos aspectos instrumentales, relacionados con el diseño institucional, y definir el nuevo sistema tarifario para que la apertura de ese segmento de la demanda pueda operar a pleno.

Del lado de la oferta también existe una apertura, en la medida que otros generadores (instalados en Uruguay o en países vecinos) podrán acceder a realizar contratos con grandes consumidores o, lo que puede resultar más atractivo, podrán participar de las licitaciones de compra de suministro que realice el distribuidor. En la medida que la duración prevista de esos contratos oscila entre 5 y 10 años, y que la licitación se prevé realizar con una anticipación de 3 años, esto puede posibilitar el surgimiento de nuevos inversores en el sector. Las posibilidades de ingreso de nuevos actores estarán supeditadas a la definición de los convenios iniciales (volumen y duración) que se definan entre las actividades de generación y distribución de UTE.

Otro aspecto complementario y que puede incidir en la competitividad de algunos sectores intensivos en el insumo energético, es el desarrollo de la cogeneración a partir de que se pueden volcar los excedentes de producción al mercado (a través de contratos de potencia y energía o al mercado spot si se trata de excedentes de oportunidad). Esa posibilidad se ve reforzada con la disponibilidad de gas natural y la existencia de equipos que pueden ser utilizados a escala de una actividad industrial.

## **6.2 El Estado demandante**

En este apartado se analiza la influencia del Estado como demandante, sobre la competitividad de las empresas. Con dicho objetivo, se describe y analiza el proceso de compras y contrataciones estatales.

### ***a) Preferencias en las compras estatales***

En las compras estatales existe preferencia para las empresas nacionales. La preferencia se expresa incrementando en un 10% en las licitaciones públicas, los precios correspondientes a empresas extranjeras. Los precios de los productos nacionales o extranjeros deben incorporar todos los gastos requeridos para colocar dichos productos en almacenes del comprador. También se deben incluir todos los tributos que correspondan aún aquellos de los cuales la Administración se encuentre exonerada, pero no se incluirán los importes correspondientes a los impuestos a las transacciones comerciales ni el impuesto al valor agregado.

La norma que regula dicho mecanismo (Ley 16.170 de 28 de diciembre de 1990, Ley de Presupuestos) establece un 10% de preferencia y rige a partir del 1/1/92. A su vez, se establece un proceso de acelerado de caída de la preferencia desde el 25 al 10%, como se detalla en el Artículo 654, que se transcribe a continuación:

*“Artículo 654.- El margen de preferencia establecido en el artículo 374 de la Ley N° 13.032, de 7 de diciembre de 1961, modificativas y concordantes, quedará fijado en un*

*25% (veinticinco por ciento), a partir del primer día del mes siguiente al de la publicación de la presente ley; en un 15% (quince por ciento), al 19 de julio de 1991, y en un 10% (diez por ciento), al 19 de enero de 1992.”*

Esta norma fue ratificada por el Art. 4 del Decreto 54/93 del 28/1/1993, cuyo objetivo es regular específicamente algunos aspectos de la forma de aplicación de las preferencias a la industria nacional.

### ***b) Programa de modernización de compras y contrataciones Estatales***

En el marco del Programa del Reforma del Estado, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el CEPRE desarrolló el Programa de Modernización de las Compras y Contrataciones Estatales con el objetivo de lograr mayor transparencia, mayor competencia y mayor eficiencia en los procesos de adquisiciones públicas de la Administración Central. La información que se presenta en este informe proviene de los informes de cumplimiento del programa presentados por el CEPRE al BID.

#### **1. Sistema de Compras y Contrataciones Estatales (SICE) y Sistema de Publicaciones**

El SICE permite el registro de todo el proceso de compras en forma articulada al registro del gasto en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) es obligatorio solamente para los organismos de la Administración Central en la medida en que fue legalizado mediante el Decreto 66/002. El art. 4º exhorta a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados a adoptar el mismo procedimiento de información. Las Unidades Ejecutoras que cuentan con el Sistema de Compras y Contrataciones Estatales (SICE) publican en el Sitio de Publicaciones en forma automática.

El Sitio de Publicaciones tiene el propósito de contribuir a la transparencia del proceso de compras y de facilitar el conocimiento sobre las demandas del Estado. De esta forma es posible conocer qué compra cada Oficina Pública, cuánto compra, por cuáles procedimientos, a qué precios y a qué proveedores. El paso siguiente será la implementación de un sistema de comercio electrónico para las compras del Estado.

El sistema de publicaciones ha permitido obtener estadísticas que permiten identificar que el 82% de las compras se realizan por el procedimiento de compras directas y que los precios que resultan en este sistema son 50% superiores de los que surgen del sistema de licitación

El paso siguiente será la implementación de un sistema de comercio electrónico para las compras del Estado. Para ello se requeriría aprobar el proyecto de ley de compras ya elaborado.

#### **2. Sistemas de compras centralizadas**

El objetivo de los sistemas de compras centralizadas es mejorar el poder negociador del Estado, la centralización del pedido, la planificación, las entregas parciales y garantizar la competencia de los proveedores. El proceso de centralización de compras se ha institucionalizado a través de: a) las licitaciones centralizadas de medicamentos y afines realizado por el Ministerio de Salud Pública en el año 2001 para la provisión durante el año

2002; b) el Decreto N° 428/002 (Compra centralizada de medicamentos, material quirúrgico y otros insumos hospitalarios) y c) los Decretos N° 58/003 y 129/03 (Compra centralizada de alimentos).

La Unidad Centralizadora de Compras de Medicamentos y Afines, UCAMAE, realiza el procedimiento de compras del Estado. Participan del sistema el Ministerio de Salud Pública, la Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas y la Dirección Nacional de Sanidad Policial. El régimen es obligatorio para la Administración Central y optativo para los demás organismos públicos. Actualmente, han ingresado al sistema la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación, el Hospital de Clínicas “Dr. Manuel Quintela”, el Instituto Nacional del Menor, el Banco de Seguros del Estado y el Banco de Previsión Social.

Según la normativa vigente la UCAMAE puede convenir con las Instituciones de Asistencia Médica Colectivas previstas en el Decreto-Ley N° 15.181, de 21 de agosto de 1981, la adhesión al régimen especial de contratación, pudiendo afectar a tal fin un porcentaje del crédito de libre disposición correspondiente a los fondos del sistema que administra el Banco de Previsión Social (Ex D.I.S.S.E.). El importe de compras de cada mes no podrá superar el porcentaje referido con respecto a los fondos Ex-D.I.S.S.E., generados en el mes anterior.

La Unidad Centralizada de Adquisiciones de Alimentos, UCAA, se creó en febrero del 2003, con el objetivo de implementar un nuevo sistema de compras de alimentos.. La misma está integrada por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, quien la presidirá, uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, uno del Ministerio de Defensa. Se extiende al Ministerio del Interior, al INAME y a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). La legislación establece que la UCAA podrá convocar a presentar ofertas económico-financieras, a oferentes precalificados en otros llamados anteriores. La lista de oferentes precalificados, deberá ser actualizada anualmente, como mínimo, y podrá ser elaborada, además, con llamados específicos a precalificar, donde se exigirá que cada proveedor establezca los productos ofrecidos y las cantidades máximas y mínimas que esté dispuesto a suministrar de cada uno de ellos.

### 3. Estimación de ahorros

La estimación de ahorros derivados de la implantación del sistema de compras consta de dos partes. Por un lado, la estimación de los ahorros potenciales, esto es, de los ahorros máximos que podrían alcanzarse si la Administración Central realizase todas sus adquisiciones bajo procedimientos competitivos. En tal caso se llega a un monto de ahorro potencial de U\$S 52.088.497 (tipo de cambio promedio 2002). Por otro lado, se realizó una estimación de los ahorros efectivamente producidos. Contando la estimación de ahorros producidos con las compras efectuadas hasta 12/2003 el monto asciende a U\$S 18.309.327. Se considera que se han generado ahorros no cuantificados aún provenientes de otras acciones de modernización, como ser: i) ahorros provenientes del “efecto transparencia”, ahorros provenientes del “efecto simplificación administrativa” y ahorros provenientes de la reducción de los costos de inventarios.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo- BID (2001); *“Competitividad, el motor del Crecimiento: Informe de Progreso Económico y Social en América Latina”*.

Comisión de Comercio Internacional del Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay. *“Zona Franca, Depósitos Aduaneros y Puerto Libre”*.

Del Castillo G. (2003); *“Promoción de la Inversión Extranjera Directa Orientada a la Exportación en la República Oriental del Uruguay”*. BID.

Garbarino Primavera (2002); *“Mejora de la Competitividad de la Promoción Comercial”*. Montevideo.

Grau Pérez, C., F. Lorenzo y G. Oddone (2004); *“Ideas y lineamientos para una reforma tributaria”*. Informe de Investigación del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo.

Hounie I. (2004); *“Claves sobre incentivos fiscales a la inversión: Beneficios fiscales a la inversión luego de las recientes modificaciones”*. Obtenido de la página web de la Cámara de Industrias del Uruguay.

Información del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRRE).

Leyes y Decretos correspondientes.

Ministerio de Industria, Energía y Minería – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo MIEM- PNUD (1999); *“Agendas de Competitividad”*.

Ministerio de Industria, Energía y Minería. *“Proyectos de Inversión Industriales: Requisitos para su aprobación”*. Material obtenido de su página web.

Ministerio de Industria, Energía y Minería. *“Proyectos de Inversión Forestales: requisitos para su aprobación”*. Material obtenido de su página web.

Ministerio de Industria, Energía y Minería. *“Proyectos de Inversión en Zona Franca: Requisitos para su aprobación”*. Material obtenido de su página web.

Pincastelli (2001); *“Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries”. Cross country Panel Data Analysis \_ 1985-1995*. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada. Texto para discussao Nro. 818. Río de Janeiro.

Ramos A. Y Cabrera R. (2001); *“El impacto de desarrollo forestal en Uruguay”*. Montevideo.

Rius y Kats (2004); *“¿Qué imitar de las economías pequeñas exitosas? Sobre la necesidad de una política y legislación de competencia.”* XIX Jornadas del Banco Central del Uruguay. Montevideo.

Simonit, S. (2002); “*Tendencias Internacionales Sobre Gastos Tributarios*”, Ponencia presentada en las XXI JORNADAS ILADT, Génova – Italia.

Uruguay XXI. “*Régimen de Inversiones*”. Obtenido de su página web.

Uruguay XXI. “*El ABC de las Zonas Francas en Uruguay*”. Material obtenido de su página web.

## Anexo I

### Comparación entre Zona Franca, Depósitos Aduaneros y Puerto Libre

	<b>Zona Franca</b>	<b>Dep. Aduaneros</b>	<b>Puerto Libre</b>
<b>Normas</b>	Ley 7.593 Ley N° 15.921 26/1/988 Decreto Nro. 454/988 Decreto Nro. 920/988	Artículo 7, Ley 11392 23/11/1949. Ley N° 15.691 del 7/12/1984 - C.A.U. - Artículos 95 al 102. Decreto Nro. 526/001 -	Ley N° 16.246 26/4/992 Decreto Nro. 412/992 Decreto Nro. 455/994
<b>Actividades Permitidas</b>	a) Comerciales;  b) Industriales;  c) y de servicios.	a) De comercio: no aumenten el valor ni modif.- la natura-leza de las mercaderías;  b) Francos: aumenten el valor de las mercaderías sin variar la naturaleza de las mismas;  c) Industriales: variar su naturaleza incluso con incorporación de partes, artículos y productos procedentes de plaza.	a) aumenten el valor de las mercaderías sin variar la naturaleza de las mismas;  b) servicios asociados con las mercaderías.
<b>Tratamiento Tributario Empresas</b>	<b>Usuarías de ZF:</b> exentas de todo tributo nacional creado o a crearse. <b>Personas del exterior:</b> <u>No</u> gravadas por Imp. al Patrimonio sus mercaderías en Zona Franca , <u>ni</u> por IRIC la renta asociada a las mismas  <b>Resto:</b> Se les aplica el régimen general de IRIC e IP.	No existe un regimen de exoneración general  <b>Personas del exterior:</b> <u>Están</u> gravadas por Imp. al Patrimonio sus mercaderías en Dep. Aduanero, <u>no</u> por IRIC la renta asociada a las mismas  <b>Resto:</b> Idem.	No existe un regimen de exoneración general  <b>Personas del exterior:</b> <u>No</u> gravadas por Imp. Al Patrimonio sus mercaderías en Puerto Libre , <u>ni</u> por IRIC la renta asociada a las mismas  <b>Resto:</b> Idem

	<b>Zona Franca</b>	<b>Dep. Aduaneros</b>	<b>Puerto Libre</b>
<b>Tratamiento Tributario Mercaderías</b>	<u>Ingreso y egreso de/hacia fuera del territorio aduanero nacional:</u> libre de tributos de importación o exportación y de cualquier impuesto interno. <u>Ingreso y egreso a/de territorio aduanero nacional:</u> considerados importación u exportación, pagan tributos correspondientes. <u>Circulación interna:</u> libre de tributos	Ídem	Ídem
<b>Tratamiento Tributario Servicios</b>	Servicios prestados en el exclave exonerados del IVA	Ídem	Ídem
<b>Normas de Origen</b>	Rige decisión Nro. 8/94 C.M.C (Perdida de Origen)	No rige decisión Nro. 8/94 C.M.C.	No rige decisión Nro. 8/94 C.M.C.
<b>Plazo máximo de deposito</b>	No existe limite	180 días	No existe limite
<b>Control de Inventarios</b>	-Documentación respaldante de c/u de los movimientos. -Llevar el inventario en tiempo real	Ídem.	Ídem.
<b>Despacho aduanero</b>			
<b>Ingreso de Mercadería a la Zona o Depósito</b>	Es una operación aduanera -preceptivamente tramitada por Despachante de Aduanas	Es una operación aduanera -preceptivamente tramitada por Despachante de Aduanas	Ningún tramite formal, mas allá de los necesarios para la ANP.
<b>Egreso de Mercadería de la Zona o Depósito</b>	Es una operación aduanera -preceptivamente tramitada por Despachante de Aduanas	Ídem.	Ídem.
<b>Costos</b>	Deberá tenerse en cuenta: tipo de mercadería (peso, volumen), periodo de estadía, lugar de destino y cantidad de despachos.	Ídem.	Ídem.

Fuente: Comisión de Comercio Internacional del Colegio de Contadores Economistas y Administradores del Uruguay

## Anexo II

### Comparación del régimen de incentivos al turismo y a la Inversión en general

Impuestos	Mega Proyectos turísticos	Hoteles, Apart hoteles, hosterías, moteles y estancias turísticas	Empresas contribuyentes de IVA que realicen proy. Turísticos	Régimen de Inversiones
<i>Beneficios fiscales directos (sin proyecto)</i>				
<b>Impuesto al Patrimonio</b>	Exoneración para los bienes muebles de activo fijo, salvo algunas excepciones			Exoneración de los bienes muebles afectados directamente al ciclo productivo y de los equipos para el procesamiento de datos.
<b>IVA/ COFIS e IMESI</b>				Exoneración de BMEI y equipos de computación. Devolución de IVA y COFIS por las compras en plaza.
<b>IRIC</b>	Amortización acelerada (3 a 5 años) para bienes muebles de activo fijo, salvo excepciones.			Amortización acelerada de otros bienes muebles (3 a 5 años) incorporados entre agosto de 2003 y febrero de 2005. Amortización acelerada de BMEI y equipos de computación (2 a 4 años) incorporados hasta 12/2004.
<b>Reinversiones (IRIC)</b>				Exoneración por reinversiones

## Anexo II (Cont.)

### Comparación del régimen de incentivos al turismo y a la Inversión en general

Impuestos	Mega Proyectos turísticos	Hoteles, Apart hoteles, hosterías, moteles y estancias turísticas	Empresas contribuyentes de IVA que realicen proy. Turísticos	Régimen de Inversiones
<b><i>Beneficios para Proyectos Declarados de Interés Nacional</i></b>				
<b>Impuesto al Patrimonio</b>	Exoneración bienes de activo fijo por 7 años	Exoneración de inversiones en infraestructura y obra civil para construcción, mejora o ampliación del proyecto y para bienes de activo fijo por 7 años.	Exoneración de inversiones en infraestructura y obra civil para construcción, mejora o ampliación del proyecto y para bienes de activo fijo de inversiones.	Exoneración de bienes muebles e inmuebles no industriales por 3 a 5 años
<b>IRIC</b>	Plazo de 15 a 5 años de amortización para inversiones en obra civil y equipamiento.		Plazo de 5 a 15 años de amortización para inversiones en construcción, mejora o ampliación y equipamiento	Canalización del ahorro interno
<b>IVA</b>	Crédito de IVA por la compra en plaza de maquinaria, servicio para construcción y bienes a incorporar en obra civil	Crédito de IVA por la compra en plaza de bienes de activo fijo para equipamiento y reequipamiento. Exoneración de IVA por la importación de bienes de activo fijo para equipamiento o reequipamiento.	Crédito de IVA por la compra en plaza de bienes para construcción, mejora o ampliación y bienes de activo fijo para equipamiento y reequipamiento. Exoneración de IVA por la importación de bienes para construcción, mejora o ampliación y bienes de activo fijo para equipamiento y renovación.	Devolución de IVA materiales de obras civiles

## Anexo II (Cont.)

### Comparación del régimen de incentivos al turismo y a la Inversión en general

Impuestos	Mega Proyectos turísticos	Hoteles, Apart hoteles, hosterías, moteles y estancias turísticas	Empresas contribuyentes de IVA que realicen proy. Turísticos	Régimen de Inversiones
<i>Beneficios para Proyectos Declarados de Interés Nacional</i>				
<b>IMABA/ ICOFISI</b>				Reducción de la tasa para los préstamos a más de 7 años recibidos del exterior
<b>Tributos a la importación</b>	Exoneración de impuestos aduaneros para la importación de maquinaria, equipos materiales, servicios para construcción.	Exoneración del 50% de los impuestos aduaneros para la importación de bienes de activo fijo para equipamiento.		Exoneración de aranceles, tasa consular y tasa del BROU, para bienes que no sean de capital
<b>Admisión Temporaria</b>	Régimen aplicable para la importación de maquinaria, equipo y bs requeridos en forma transitoria para la construcción.			

Fuente: elaboración propia en base a legislación correspondiente