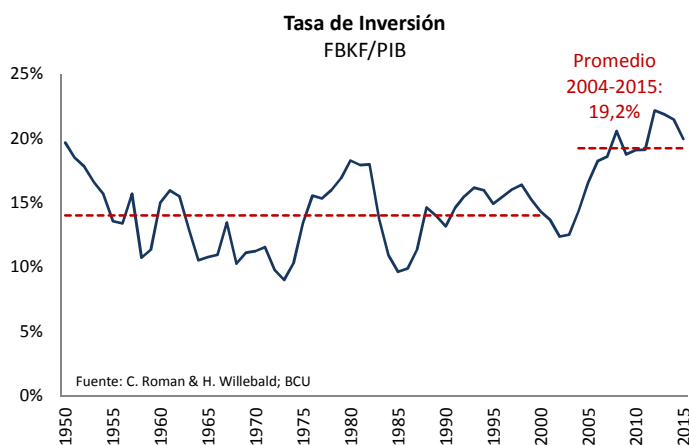


IX. EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES

El desempeño de la economía uruguaya a lo largo del siglo XX estuvo marcado por una baja tasa de crecimiento promedio, resultado de magros niveles de ahorro interno e inversión que limitaron la incorporación de nuevas tecnologías. Esto generó que el país divergiera de la senda de desarrollo seguida por otros países que eran similares en su estructura económica y social cien años atrás.

Sin embargo, el periodo de crecimiento económico sostenido que atravesó el país desde 2004 contribuyó a cerrar dicha brecha. El aumento de la tasa de inversión, la cual se ubicó cinco puntos por encima de lo observado en la segunda mitad del siglo pasado, generó importantes mejoras de la productividad e incrementó de forma permanente la tasa de crecimiento potencial de la economía. Esto repercutió en una mejora muy relevante de la calidad de vida de los uruguayos a través de mejoras en el empleo y del fuerte crecimiento del salario real.



Parte de este aumento se explicó por importantes flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) que Uruguay logró atraer basado en sus fortalezas institucionales. La IED se ubicó en torno a 5% del PIB en los últimos diez años, guarismo muy superior a su nivel histórico y destacado a nivel regional. De esta manera el país logró canalizar ahorro externo desde distintos países hacia distintos sectores productivos potenciando la

difusión de nuevas tecnologías a la interna de cada uno de ellos. Además, la IED captada por Uruguay se destacó también por el alto nivel de reinversión de utilidades, evidenciando su confianza en el país y su vocación de permanencia.

Las altas tasas de crecimiento económico no sólo fueron reflejo del incremento de la inversión, sino que también la potenciaron. En un marco de equilibrios macroeconómicos saludables, las empresas nacionales apostaron también a la inversión productiva en línea con seguir desarrollando capacidades en un mundo cada vez más interconectado y competitivo. Así, la inversión en capital físico tuvo un rol central en los cambios productivos de la economía, influenciando no sólo qué se produce sino también cómo se produce. Estos elementos son en última instancia dos de los principales factores explicativos de las posibilidades de crecimiento y desarrollo de una economía en el mediano y largo plazo.

Los determinantes del comportamiento de las empresas en relación a la inversión son complejos, e incluyen al menos tres dimensiones. Por un lado, la inversión depende de una serie de elementos relativos a la **calidad institucional** que se reflejan en la calidad de la democracia, la estabilidad macroeconómica, la cohesión social, el respeto de los derechos de propiedad y de los contratos entre otros aspectos. En estos aspectos, Uruguay tiene una larga tradición que lo destaca en la región y en el mundo.

En segundo lugar, existe una serie de dimensiones que impactan en la **eficiencia microeconómica**, tales como la calidad del sistema tributario, la facilidad para exportar e importar y la agilidad del aparato burocrático. En este sentido, el país ha avanzado en la última década, implementando reformas significativas como el nuevo sistema tributario, los cambios del modelo de gestión en BPS, DGI y Aduanas, el nuevo Código Aduanero y la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

Por último, el comportamiento de las inversiones depende de los incentivos que reciban, en particular en su tratamiento tributario. En ese sentido, el país ha desarrollado un sistema normativo integral que favorece específicamente a aquellas empresas que tienen un perfil más activo en relación a la acumulación de capital. En particular, **el régimen general de promoción de inversiones** se ha consolidado como una herramienta

potente para direccionar las inversiones privadas hacia aquellos proyectos que tienen mayor impacto en términos de objetivos de desarrollo²⁸.

En un contexto de desaceleración de la actividad económica, en el que la formación bruta de capital por parte de las empresas se ha visto afectada, es especialmente necesario mantener y profundizar las fortalezas que tiene el país en las tres dimensiones mencionadas. Así, adquieren especial relevancia la coordinación de las políticas macroeconómicas, el avance en las reformas microeconómicas que impactan en la eficiencia agregada y el mantenimiento de reglas claras de tratamiento de las inversiones. En particular, la herramienta de la promoción de inversiones tiene un potencial anticíclico que no puede ser desaprovechado en la etapa actual.

Descripción del régimen

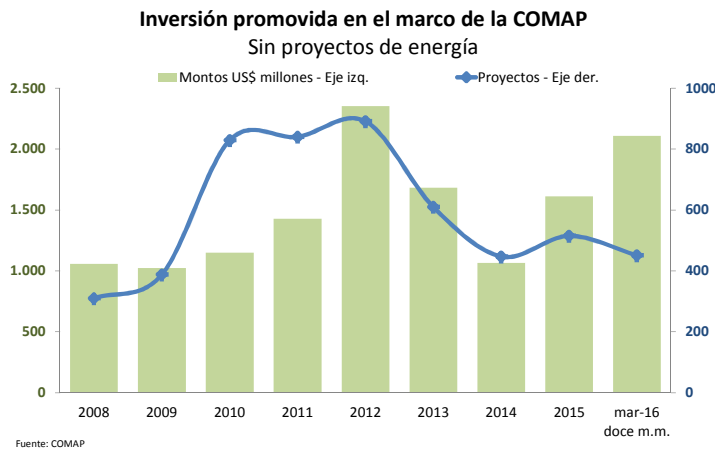
El régimen de promoción de inversiones adquirió fuerza como herramienta de política pública desde la reglamentación de 2007, dado que en esa oportunidad se realizaron cambios importantes. En primer lugar, se generalizó la posibilidad de acceso a beneficios fiscales a todas las actividades económicas, lo que implicó una extensión importante en relación a la situación anterior, en la que el régimen sólo alcanzaba a la industria y el agro. En segundo término, se simplificaron los requisitos para presentar proyectos, lo que hizo al régimen más accesible a las pequeñas y medianas empresas. Además, se permitió el acceso a todas las empresas contribuyentes de IRAE, independientemente de su forma societaria. Por último, a partir del decreto 455/007 se establecieron criterios que vinculan la cuantía del beneficio a las características del proyecto.

Bajo este régimen se promovieron desde 2008 casi 5.500 proyectos de inversión, con una inversión total que supera los 14.000 millones de dólares²⁹. Esto quiere decir que aproximadamente un cuarto de la inversión privada del periodo fue declarada promovida por el Poder

²⁸ Ley de Inversiones (Nº 16.906) y sus decretos reglamentarios 455/07 y 002/012.

²⁹ Datos a marzo de 2016, no incluyen proyectos de energía eólica.

Ejecutivo, con la recomendación de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP).



Los proyectos que pueden presentarse ante la COMAP son los correspondientes a inversiones en activo fijo. La Ley de Inversiones prevé una serie de beneficios automáticos para los bienes muebles destinados directamente al ciclo productivo y los equipos para el procesamiento electrónico de datos estén exonerados de Impuesto al Patrimonio (IP) y del IVA e IMESI a la importación y otorga el derecho a la devolución del IVA a la compra en plaza.

En tanto, en la reglamentación a partir de 2007 se prevén **beneficios fiscales** no automáticos para aquellos proyectos que sean presentados ante la COMAP y resulten promovidos por el Poder Ejecutivo. La promoción de un proyecto depende del puntaje que éste obtenga en diversas dimensiones vinculadas a objetivos de desarrollo (empleo, exportaciones, descentralización, inversiones en producción más limpia o en investigación, innovación y desarrollo, además de otros aspectos que dependen del sector de actividad en el que se realiza la inversión). Cada dimensión tiene asociado un indicador que la empresa que presenta el proyecto se compromete a alcanzar. El peso de cada aspecto en la matriz es el siguiente:

Indicador	Ponderación
Generación de empleo (pondera cantidad de trabajadores y salario)	30%
Descentralización	15%
Aumento de exportaciones	15%
Inversiones estratégicas: producción más limpia (P+L), investigación, innovación y desarrollo (I+D)	20%
Indicador sectorial	20%

Los indicadores comprometidos por la empresa, ponderados por el monto de la inversión, resultan en un puntaje asociado a la inversión. Si ese puntaje supera un umbral mínimo, la COMAP recomienda al Poder Ejecutivo que declare promovida la inversión.

Los proyectos que resulten promovidos, con independencia del puntaje que hayan obtenido en la matriz, obtienen una exoneración del IP, en el caso de los bienes muebles, durante toda su vida útil y para la obra civil durante 8 años si se ubican en Montevideo y 10 años si se ubican en el interior. También se ven exonerados del pago de tasas y tributos a la importación (incluido el IVA en el caso de bienes de capital declarados no competitivos con la industria nacional) y se les otorga la devolución del IVA para las compras en plaza de materiales y servicios que estén destinados a la construcción de obras civiles.

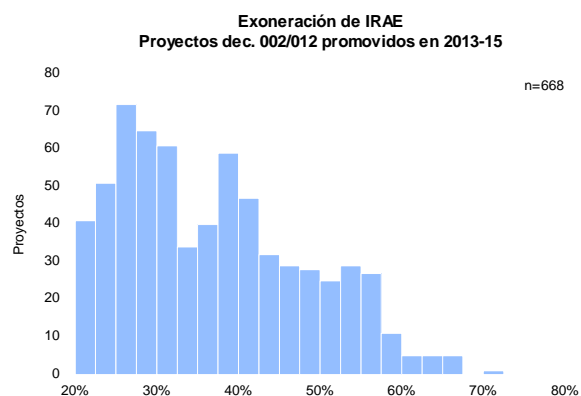
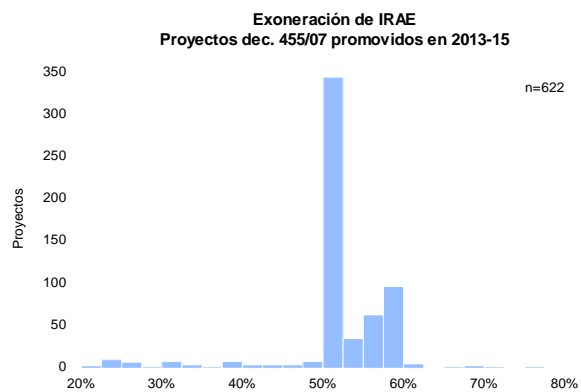
Por último, los proyectos declarados promovidos por la COMAP acceden a una exoneración del IRAE por un porcentaje de la inversión. Dicho porcentaje, así como el plazo que tendrá la empresa para usarlo dependen del puntaje que haya obtenido el proyecto en la matriz. El monto mínimo de exoneración de IRAE para un proyecto que resulta promovido es 20% de la inversión, y el plazo mínimo para usar la exoneración es de tres años, que se computan a partir del primer año que la empresa obtenga renta fiscal positiva, con un máximo de cuatro años desde la declaratoria promocional. Cabe señalar que las empresas deben pagar todos los años al menos el 40% del IRAE que corresponda según su renta fiscal.

En el siguiente cuadro se muestra la exoneración que obtendrían bajo el régimen del decreto 002/012 dos proyectos de inversión del mismo monto, con distintas características respecto a los indicadores comprometidos.

Ejemplo: Comparación de dos proyectos de Inversión por US\$ 2,5 millones		
Características	Proyecto 1	Proyecto 2
Generación de empleo	20 puestos (calidad baja)	50 puestos (mejor remunerados y 50% mujeres o jóvenes)
Exportaciones	US\$ 200.000 anual	US\$ 800.000 anual
Ubicación	Montevideo	Rivera
Inversión en I+D+i	0	10% de lo invertido
Diferenciación de productos y procesos	NO	SI
Exoneración obtenida	21%	76%

Fuente: en base a simulador disponible en: <http://www.mef.gub.uy/comap.php>

El beneficio relativo al IRAE constituye la mayor renuncia fiscal asociada al régimen, pero es también la dimensión más interesante en términos de su capacidad de discriminar entre proyectos de distintas características. Esta característica, que estuvo en el espíritu de la reglamentación desde 2007, se materializó especialmente a través del diseño aprobado en 2012.



Como se muestra en los gráficos anteriores, bajo la reglamentación vigente los porcentajes de exoneración que obtienen los proyectos tienen una variabilidad mucho mayor que en el pasado, lo que implica que el régimen tiene mayor sensibilidad a las características específicas de los proyectos.

Ventajas del régimen

El régimen de promoción de inversiones tiene una serie de bondades en su diseño e implementación que lo destacan entre las distintas políticas productivas con las que cuenta el país.

En particular, la capacidad de discriminar entre proyectos con una norma objetiva y transparente es una de las grandes fortalezas del régimen de promoción de inversiones. Cabe recordar que hasta 2014 todas las empresas podían beneficiarse de la exoneración por inversiones, un beneficio automático sobre las rentas aplicadas a adquirir bienes del activo fijo, 40% de la inversión en bienes muebles y al 20% de la inversión en la construcción y ampliación inmuebles. Mediante la Ley 19.289 se restringió el uso de este instrumento a los contribuyentes de reducida dimensión económica, definidos como aquellos que en el ejercicio inmediato anterior tuvieron ingresos a 10 millones de unidades indexadas³⁰. Con esta modificación se limitó el uso de un instrumento que establece beneficios en forma automática, en favor de un instrumento que requiere del análisis de los proyectos por parte del Poder Ejecutivo y que otorga mayores beneficios a aquellos proyectos con mayores externalidades.

De hecho, la existencia de fallas de mercado que conducirían a una inversión subóptima en ausencia de intervención es el argumento más fuerte a favor de una intervención de este tipo. Estas fallas pueden vincularse con la existencia de **externalidades** de la inversión de las que el privado no puede apropiarse y por tanto no son tenidas en cuenta en su decisión de inversión.

³⁰ Esta limitación no aplica para las empresas de transporte profesional de carga registradas como tales ante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

El diseño del régimen, en particular el diseño de los indicadores de la matriz tiende a captar de una forma razonable la existencia de ese tipo de externalidades. Por ejemplo, las inversiones en máquinas más eficientes en términos de emisiones de CO₂, o en tratamiento de efluentes o gestión de residuos (P+L), redundan en un menor impacto ambiental de las actividades productivas, por lo que tienen un valor social que no puede ser totalmente apropiado por el empresario. Del mismo modo, la capacitación laboral y las inversiones en investigación, desarrollo e innovación generan activos intangibles que pueden derramarse a otras empresas, por lo que generan un beneficio social agregado que el empresario no tendrá en cuenta en su decisión y que podría derivar en un nivel de inversión subóptimo. Del mismo modo, si sólo actuaran las fuerzas de mercado las empresas podrían no instalarse en zonas de menor desarrollo relativo, lo que podría revertirse con un beneficio fiscal.

Por lo tanto, por su diseño el régimen aumenta la rentabilidad de aquellas empresas con comportamientos más deseables desde el punto de vista agregado, con criterios homogéneos y transparentes. Al supeditar el otorgamiento de los beneficios al cumplimiento de una serie de indicadores, se evitan comportamientos oportunistas de búsqueda de rentas, como puede suceder cuando se otorgan beneficios sin contrapartidas.

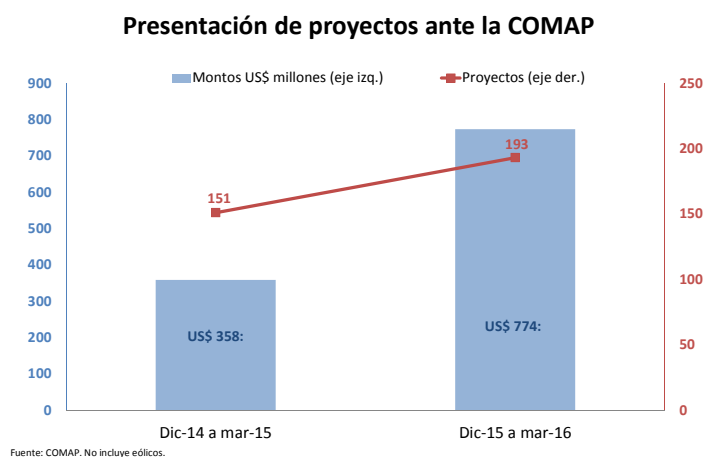
En relación al diseño, el régimen es **coherente con la integralidad del sistema tributario**. En primer lugar, se rige por el principio de **equidad**: cualquier empresa que realiza una cierta inversión y compromete ciertos indicadores recibe el mismo tratamiento.

Además, los incentivos direccionan los fondos hacia las inversiones que impactan más en el bienestar agregado, determinando una asignación de recursos más **eficiente** en términos agregados en relación a lo que surgiría del libre juego del mercado.

El régimen también se destaca por su **simpleza**. Cualquier empresa puede calcular a priori la exoneración que recibirá, dado que el diseño define claramente el tipo de comportamiento al que se aplica. Además, la presentación de proyectos por parte de las empresas es un proceso de relativo fácil acceso, con procesos administrativos sencillos y de bajo costo.

La simpleza del régimen ha facilitado que empresas de diversos tamaños hayan accedido a los beneficios del régimen. En efecto, el 30% de los proyectos promovidos en el trienio 2013-2015 corresponden a micro y pequeñas empresas³¹.

Una consecuencia positiva de la simplicidad del diseño es que **el régimen se ha podido adaptar a diversas coyunturas**. En ese sentido, en 2009, ante la crisis financiera internacional, se establecieron beneficios transitorios para incentivar la presentación de nuevos proyectos (Dec.779/008). Del mismo modo, en 2015 y en vista de la coyuntura de desaceleración, se aumentó en 10% el porcentaje de exoneración de IRAE para los proyectos que se presenten entre diciembre de 2015 y diciembre de 2016 (Dec. 299/015). Para evitar que se adelante la presentación de proyectos que se realizarán más adelante, este beneficio es aplicable sólo para las inversiones ejecutadas antes del 31 de diciembre de 2017 que representen al menos el 75% de la inversión total del proyecto. Adicionalmente, para beneficiar especialmente la formación de capital en este año, las inversiones ejecutadas entre el 1° de diciembre de 2015 y 31 de diciembre de 2016 se bonifican en 20% a los efectos del cómputo del monto exonerado para el IRAE.



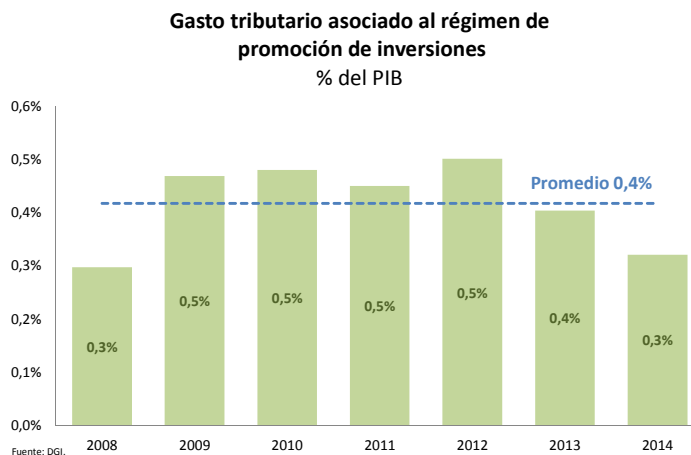
³¹ Ventas anuales menores a UI 10.000.000 (diez millones de Unidades Indexadas).

Este beneficio adicional generó que en los primeros cuatro meses de aplicación se presentaran 28% más proyectos que lo observado en el mismo período un año atrás, por un monto que es más que el doble.

En relación a la ejecución y control de la política, una característica a resaltar es la **transparencia en la aplicación del régimen**. No sólo los criterios son conocidos y objetivos, sino que además las empresas beneficiadas y los montos de inversión promovidos son datos de público acceso.

Además, la Asesoría Económica de la DGI publica anualmente el **costo tributario** asociado al régimen, en línea con el esfuerzo para avanzar en la medición de este tipo de excepciones incluidas en el sistema tributario. El dato que publica DGI comprende la exoneración por IRAE e IP que las empresas efectivamente utilizan cada año. Así, el dato es una estimación de máxima, dado que supone que todas las inversiones se hubieran realizado si no existiera el régimen, a pesar de que es probable que una parte de las inversiones no se hubieran concretado en ausencia del incentivo.

Según esta información, el gasto tributario anual asociado al régimen de promoción de inversiones se ubicó en 0,4% del PIB en el promedio del período 2008-2014.



El costo fiscal del régimen de promoción de inversiones representó en dicho período menos del 7% del gasto tributario total estimado por DGI.

En relación al **seguimiento y control**, del régimen, el mismo está a cargo de la COMAP. Para ello, los beneficiarios del régimen están obligados a presentar sus estados contables dentro de los cuatro meses del cierre de cada ejercicio económico, así como toda la información complementaria que pueda servir para el análisis del cumplimiento de las metas comprometidas. En base a esa información, la COMAP verifica el cumplimiento de las obligaciones asumidas. En caso de incumplimiento, se revocan de los beneficios concedidos y la empresa debe pagar los tributos adeudados, con las multas y recargos que correspondan.

La Unidad de Apoyo al Sector Privado del MEF (Unasep) ha realizado sucesivas **evaluaciones del cumplimiento de los proyectos** promovidos, con énfasis en aquellos del sector comercio y servicios, que son los evaluados por la COMAP-MEF. En particular, en marzo de 2016 se presentó un trabajo que analiza diversos aspectos del cumplimiento del régimen a partir de una base que contiene información actualizada a agosto de 2015 de 1.652 proyectos originales con sus correspondientes ampliaciones. Cada uno de esos proyectos constituye una Unidad de Análisis (UA). En todos los casos se trata de proyectos cuyo cronograma de inversión finalizó antes del 31 de marzo de 2015. El 44% de las UAs analizadas corresponden a empresas del rubro comercio. El resto, pertenecen a empresas de otros sectores de servicios: transporte y almacenamiento, información y comunicación, construcción, actividades profesionales, actividades financieras, inmobiliarias y otros. La gran mayoría corresponden a empresas ya instaladas (85%) y a empresas pequeñas y medianas (69%).

Los resultados obtenidos en ese análisis señalan que **las empresas ejecutaron en promedio el 85% de la inversión elegible**, con pequeñas diferencias a nivel de sectores de actividad (en un rango que va desde 68% para las actividades inmobiliarias hasta 100% para empresas de suministro de servicios de agua y saneamiento, electricidad y gas y explotación de minas y canteras). Respecto al tamaño de las empresas, la ejecución en las Pymes estuvo levemente por debajo del promedio (80% vs. 85%).

En cuanto a la relación entre el IRAE otorgado y el IRAE efectivamente utilizado, se concluye que mientras que el beneficio otorgado promedio había sido de 55% de la inversión, las empresas aplicaron el 61% del beneficio otorgado, por lo que **la exoneración efectiva representó el**

33% de la inversión elegible. Para este análisis sólo se consideran 1.295 UAs para las que ya había terminado el plazo otorgado para utilizar el beneficio de IRAE. En esta dimensión existen diferencias significativas según las características de las empresas. En particular, las empresas ya instaladas y las empresas grandes mostraron un uso efectivo del beneficio relativamente mayor (65% y 72% respectivamente, algo más que el 61% observado en el promedio).

Por último, la evaluación del grado de cumplimiento de los indicadores o externalidades por parte de las empresas muestra muy buenos resultados. Para este análisis sólo se consideraron las UAs que ya culminaron el cronograma de cumplimiento. El análisis encontró que el cumplimiento en términos de generación de empleo se ubicó en torno a 88% de lo comprometido. En tanto, el cumplimiento de exportaciones se ubicó en 80% de lo comprometido. En relación a las inversiones estratégicas, entre las que utilizaron el indicador de P+L, la ejecución se ubicó en 90% de lo comprometido, mientras que entre las que usaron el indicador de I+D este guarismo alcanzó al 93%.

Además de la evaluación directamente vinculada al seguimiento y control de la política, un rasgo distintivo de la promoción de inversiones en el escenario uruguayo ha sido la abundancia de **evaluaciones del régimen**

En efecto, el régimen ha sido objeto de evaluaciones como ningún otro instrumento de política productiva en Uruguay. Por ejemplo, los estudios de Gervaz et al (2011), Vallarino (2012), Peláez y Olmos (2012) y Artana y Templado (2012) presentaron evaluaciones preliminares del régimen³².

³² Gervaz, I., Goday, H., y N. Traiman. (2011). *Impacto de las recientes políticas de promoción de inversiones en Uruguay* (Monografía de Licenciatura en Economía). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo.

Vallarino, D. (2012). *¿Incentivos u obstáculos a la inversión industrial: La promoción industrial y la promoción de inversiones en la segunda etapa de crecimiento hacia afuera del Uruguay (1974-2009)* (Tesis de Doctorado). Universidad de la República, Montevideo.

Peláez, F., y L. Olmos (2012). *Costo-beneficio de los incentivos tributarios en Uruguay* (Documento No. s.n.). Montevideo: Centro de Estudios Fiscales.

Artana, D., & Templado, I. (2012). *Incentivos tributarios a la inversión: ¿Qué nos dicen la teoría y la evidencia empírica sobre su efectividad?* Buenos Aires: FIEL.

Dichos trabajos en general encuentran efectos positivos del régimen sobre la inversión, el empleo y las exportaciones.

Más recientemente, el Centro de Estudios Fiscales financió otros dos estudios más exhaustivos utilizando información de DGI y del BPS³³. En el primero de ellos (Carbajal et al 2014), se presenta una estimación de los impactos del incentivo fiscal sobre la inversión, usando técnicas de econometría que controlan por efectos no observables y características observables de las empresas. Este estudio encuentra impactos positivos del régimen sobre la tasa de inversión en el entorno al 20%.

Más recientemente, se presentó otro trabajo que avanza sobre la base del anterior, profundizando en el análisis de los efectos heterogéneos que el sistema genera en empresas de diversas características (Carbajal et al 2016). Este estudio implica un avance metodológico en relación a los anteriores, y confirma con métodos robustos que el incentivo fiscal logra estimular positivamente la inversión.

³³ Carbajal, F., Carrasco, P., Cazulo, P., C. Llambí y A. Rius. (2014) *Una evaluación económica de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República.

Carbajal, F., Carrasco, P., Leiva, A., Ramírez, L. y A. Rius. (2016). *Promoción de Inversiones vía Créditos Fiscales: Nueva Evidencia sobre Uruguay*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República. Centro de Investigaciones Económicas. Informe de Investigación.