

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Económicas y Administración
Trabajo Monográfico para la obtención del título de Licenciado en
Economía.

IMPACTO DE LAS RECIENTES POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES EN URUGUAY.

JOSÉ IGNACIO GERVAZ PARODI
HUGO LEONARDO GODAY RIVAS
NICOLÁS ALEXIS TRAIMAN RODRÍGUEZ

Tutor: Ec. Luis Alberto Porto Rizzo
Profesor Titular Grado 5 de Economía Industrial

**Montevideo, Uruguay.
2011**

PÁGINA DE APROBACIÓN

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRACIÓN

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Tesis de Investigación:

Título:

IMPACTO DE LAS RECIENTES POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES EN URUGUAY.

Autores:

Ignacio Gervaz, Leonardo Goday, y Nicolás Traiman.

Tutor:

Luis Alberto Porto Rizzo

Carrera:

Licenciatura en Economía

Puntaje:

.....

Tribunal:

Profesor.....

Profesor.....

Profesor.....

Fecha:

RESUMEN

El presente trabajo de investigación monográfico está dedicado al estudio del impacto económico de la más reciente Reglamentación de la Ley de Promoción de Inversiones de Uruguay, el Decreto 455/007 que reglamenta la Ley 16.096. En el estudio se combinan tres metodologías. Una de ellas realiza una comparación de costos y beneficios sociales de las reglamentaciones de leyes de promoción de inversiones desde 1974 a la fecha. En una segunda instancia se evalúa directamente el impacto en los resultados en cuanto a los objetivos de política económica de la actual reglamentación, primero contrastando los resultados obtenidos en algunos de los objetivos de la política, entre empresas beneficiarias de los programas estatales y empresas no beneficiarias; y luego a través de una regresión del sacrificio fiscal potencial por variables objetivo de la política económica para datos de empresas beneficiarias del Régimen Actual y del precedente. Se concluye que el Decreto 455/007 cumplió en los primeros 24 meses de funcionamiento, en mayor parte, con los objetivos que se trazó al momento de su diseño. La estrategia de promoción de inversiones en los últimos años en Uruguay parece estar teniendo un impacto positivo sobre la inversión privada en sí misma, así como también sobre otras variables del desarrollo económico.

Palabras clave: *Inversión privada, Política Industrial, Promoción de Inversiones, Incentivos fiscales.*

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	1
2	LA INVERSIÓN EN URUGUAY Y LOS REGÍMENES DE PROMOCIÓN	4
2.1	El “problema” de la inversión en Uruguay	4
2.2	La oferta de incentivos a la inversión en Uruguay	8
3	LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA INVERSIÓN EN URUGUAY	11
3.1	Inversión total	11
3.2	Inversión en términos del PIB	13
3.3	Inversión por sector institucional	14
3.4	Inversión por principales componentes	18
3.5	Inversión extranjera directa	20
3.6	Importancia de la evolución de la inversión privada en Uruguay	21
4	ANTECEDENTES Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	23
4.1	Antecedentes	23
4.1.1	Antecedentes Internacionales	23
4.1.2	Antecedentes Nacionales	28
4.2	Cuadros Resumen: Principales Antecedentes	33
4.3	Problema de Investigación	37
5	MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	39
5.1	Principales conceptos involucrados y sus relaciones	39
5.2	Corrientes teóricas recientes	39
5.2.1	Los incentivos en el marco de la teoría del Equilibrio Económico General.	40
5.2.2	Evaluación del impacto de los esquemas de incentivos para inversiones.	42
5.2.3	Cálculo del costo de oportunidad de los incentivos para inversiones.	43
5.3	Costos y Beneficios de los incentivos fiscales: un modelo simple de incentivos	45
6	HIPÓTESIS ORIENTADORAS	50

7	ESTRATEGIA EMPÍRICA	52
7.1	Metodología	52
7.2	Metodología de comparación de costos y beneficios sociales	53
7.2.1	Fuentes de información	55
7.2.2	Limitaciones	57
7.2.3	Evolución de la promoción de inversiones por medio del Régimen General, 1974 – 2010.	59
7.2.4	Ley de Promoción Industrial - Ley 14.178.	62
7.2.5	Ley de Promoción de Inversiones - Ley 16.906. Decreto N° 92/998.	70
7.2.6	Ley de Promoción de Inversiones - Ley 16.906. Decreto N° 455/007.	79
7.2.7	Comparación entre los diferentes Regímenes	92
7.3	Metodología de comparación de resultados entre empresas promovidas y no promovidas	111
7.3.1	Concepto	111
7.3.2	Fuentes de información	116
7.3.3	Limitaciones	117
7.3.4	Estudios sectoriales	117
7.3.5	Conclusiones	127
7.4	Metodología de regresión entre las variables determinantes de la exoneración impositiva potencial	129
7.4.1	Concepto	129
7.4.2	Fuentes de información	130
7.4.3	Método de estimación	131
7.4.4	Consideraciones previas a los resultados y limitaciones del análisis	132
7.4.5	Modelos estimados y Salidas	133
8	CONCLUSIONES	138
9	BIBLIOGRAFÍA	144
10	GLOSARIO DE SIGLAS UTILIZADAS	149
11	ANEXOS	150

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1: Tasa de inversión promedio por países. Período 1990-2000.....	4
Gráfico 2.2: Inversión extranjera directa en relación al PIB en Uruguay y en América Latina. Período 1990-2008.....	5
Gráfico 2.3: Cantidad de proyectos aprobados por año. Años: 1974-2010.....	7
Gráfico 2.4: Montos de inversiones asociadas a los proyectos aprobados. En miles de U\$S.....	8
Gráfico 3.1: FBKF en Uruguay 1970 - 2009, en miles de pesos a precios constantes de 1983.....	11
Gráfico 3.2: Tasas de crecimiento de la FBKF en Uruguay 1970 - 2009, en miles de pesos a precios constantes de 1983.....	12
Gráfico 3.3: PIB y FBKF en Uruguay 1970 - 2009, en miles de pesos a precios constantes de 1983.....	13
Gráfico 3.4: FBKF en porcentaje del PIB en Uruguay 1970-2009.....	14
Gráfico 3.5: FBKF por sector institucional en Uruguay 1970–2009. En miles de pesos a precios constantes de 1983.....	15
Gráfico 3.6: Participación de FBKF por Sector Institucional.....	18
Gráfico 3.7: FBKF por principales componentes, en miles de pesos a precios constantes de 1983.....	19
Gráfico 3.8: FBKF privada por principales componentes, en miles de pesos a precios constantes de 1983.....	20
Gráfico 3.9: IED, en millones de U\$S.....	20
Gráfico 3.10: IED en porcentaje del PIB.....	21
Gráfico 7.1: Cantidad de proyectos aprobados por año. Años: 1974-2010.....	60
Gráfico 7.2: Montos de inversiones asociadas a los proyectos aprobados. En miles de U\$S. Años: 1974-2010.....	61
Gráfico 7.3: Cantidad de proyectos aprobados. Años: 1980, 2007, 2008, y 2009.....	93
Gráfico 7.4: Distribución de las inversiones aprobadas según su naturaleza. Año 1980, 2007, 2008, y 2009.....	94
Gráfico 7.5: Participación de los proyectos de inversión situados en departamentos del interior del país. Año 1980, 2007, 2008, y 2009.....	95
Gráfico 7.6: Empleos generados totales y promedio por proyecto aprobado. Años: 1980, 2007, 2008, y 2009.....	96
Gráfico 7.7: Empleos generados en los proyectos aprobado, con respecto al total de los nuevos activos cotizantes privados del BPS. Años: 2007, 2008, y 2009.....	96
Gráfico 7.8: Distribución por tamaño de las empresas con proyectos de inversión aprobados. Año 2007, 2008, y 2009.....	97
Gráfico 7.9: Cantidad de proyectos aprobados con respecto al total de empresas privadas activas en la economía. Años: 2007, 2008, y 2009.....	97
Gráfico 7.10: Participación de cada empresa por tamaño respecto al número de empresas de la misma categoría. Año 2007, 2008, y 2009.....	98
Gráfico 7.11: Días transcurridos, en promedio, desde que el proyecto se presentó hasta que fue promovido. Años 1980, 2007, 2008 y 2009.....	99
Gráfico 7.12: Distribución de los impuestos potenciales, según clase de impuestos. Año 2007, 2008, y 2009.....	100
Gráfico 7.13: Participación de las inversiones asociadas a los proyectos aprobados en relación a la FBKF privada. Años: 1988 – 2009.....	101
Gráfico 7.14: Evolución de la FBKF a precios constantes de 1983 y la participación de las inversiones asociadas a los proyectos aprobados en relación a la FBKF privada. Años: 1988-2009.....	102
Gráfico 7.15: Evolución de la FBKF a precios constantes de 1983 y la participación de las inversiones asociadas a los proyectos aprobados en relación a la FBKF privada. Años: 1988-2009. Excluyendo la participación de dos proyectos atípicos en 1999 y 2001. Años: 1988-2009.....	103
Gráfico 7.16: Renuncia fiscal potencial sobre PIB y Renuncia fiscal potencial promedio sobre PIB. En números índices, año base 1980.....	104
Gráfico 7.17: Renuncia fiscal potencial sobre PIB. Año 1980, 2007, 2008, y 2009.....	104
Gráfico 7.18: Renuncia fiscal promedio por proyecto sobre PIB. Año 1980, 2007, 2008, y 2009.....	105
Gráfico 7.19: Inversión aprobada sobre FBKF y Renuncia Fiscal sobre FBKF. Año 1980, 2007, 2008, y 2009.....	106

Gráfico 7.20: Beneficios fiscales por proyecto respecto a la totalidad de la inversión aprobada sobre potenciales respecto a la inversión promedio. Año 1980, 2007, 2008, y 2009.	107
Gráfico 7.21: Comparación en el desempeño de las participantes con el desempeño de las no participantes (grupo de control).	113
Gráfico 7.22: Índice de ventas totales.....	119
Gráfico 7.23: Índice de exportaciones.....	119
Gráfico 7.24: Índice de ventas totales.....	121
Gráfico 7.25: Índice de exportaciones.....	121
Gráfico 7.26: Índice de ventas totales.....	123
Gráfico 7.27: Índice de exportaciones.....	123
Gráfico 7.28: Índice de ventas totales.....	125
Gráfico 7.29: Índice de exportaciones.....	125
Gráfico 7.30: Índice de ventas totales.....	126
Gráfico 7.31: Índice de exportaciones.....	127

INDICE DE CUADROS

Cuadro 3.1: Tasas de crecimiento de FBKF total, FBKF privada, y PIB.	16
Cuadro 7.1: Número de proyectos aprobados e inversión asociada. Año 1980.....	65
Cuadro 7.2: Características de las inversiones aprobadas. Año 1980.....	66
Cuadro 7.3: Total de beneficios fiscales potenciales y créditos otorgados. Año 1980.....	66
Cuadro 7.4: Análisis comparativo de los proyectos aprobados y los beneficios fiscales potenciales. Año 1980, con valores monetarios expresados en U\$.	67
Cuadro 7.5: Análisis comparativo de los empleos generados y los beneficios fiscales potenciales. Año 1980, con valores monetarios expresados en U\$.	67
Cuadro 7.6: PIB, FBKF, y FBKF privada. Año 1980. En términos corrientes.....	68
Cuadro 7.7: Comparación de inversiones aprobadas y beneficios potenciales con el PIB. Año 1980. En términos corrientes.....	68
Cuadro 7.8: Comparación de inversiones aprobadas y beneficios potenciales con la FBKF privada. Año 1980. En términos corrientes.	69
Cuadro 7.9: Días transcurridos, en promedio, desde que el proyecto se presentó hasta que fue promovido por la UAPI. Año 1980.	69
Cuadro 7.10: Número de proyectos aprobados e inversión asociada. Año 2007.....	72
Cuadro 7.11: Características de las inversiones aprobadas. Año 2007.....	72
Cuadro 7.12: Total de beneficios fiscales potenciales. Año 2007.	74
Cuadro 7.13: Beneficios fiscales potenciales, según impuesto. Año 2007. En U\$.	74
Cuadro 7.14: Análisis comparativo de los proyectos aprobados y los beneficios fiscales potenciales. Año 2007, con valores monetarios expresados en U\$.	75
Cuadro 7.15: Análisis comparativo de los empleos generados y los beneficios fiscales potenciales. Año 2007, con valores monetarios expresados en U\$.	76
Cuadro 7.16: PIB, FBKF, y FBKF privada. Año 2007. En términos corrientes.....	76
Cuadro 7.17: Comparación de inversiones aprobadas y beneficios potenciales con el PIB. Año 2007. En términos corrientes.....	76
Cuadro 7.18: Comparación de inversiones aprobadas y beneficios potenciales con la FBKF privada. Año 2007. En términos corrientes.	77
Cuadro 7.19: Comparación de empleos generados e incremento de cotizantes dependientes de la actividad privada. Año 2007.....	77
Cuadro 7.20: Comparación de empresas privadas activas y proyectos aprobados. Año 2007.	78
Cuadro 7.21: Comparación de empresas privadas activas y proyectos aprobados. Año 2007.	78
Cuadro 7.22: Días transcurridos, en promedio, desde que el proyecto se presentó hasta que fue promovido por la COMAP. Año 2007.	79
Cuadro 7.23: Número de proyectos aprobados e inversión asociada. Año 2008 y 2009.....	84
Cuadro 7.24: Características de las inversiones aprobadas. Año 2008 y 2009.....	84
Cuadro 7.25: Total de beneficios fiscales potenciales. Año 2008 y 2009.	86
Cuadro 7.26: Beneficios fiscales potenciales, según impuesto. Año 2008 y 2009. En U\$.	86
Cuadro 7.27: Beneficios fiscales utilizados por las empresas, según impuesto. Año 2008 y 2009. En U\$.87	
Cuadro 7.28: Análisis comparativo de los proyectos aprobados y los beneficios fiscales potenciales. Año 2008 y 2009, con valores monetarios expresados en U\$.	88
Cuadro 7.29: Análisis comparativo de los empleos generados y los beneficios fiscales potenciales. Año 2008 y 2009, con valores monetarios expresados en U\$.	88
Cuadro 7.30: Evolución de las variables PIB, FBKF, y FBKF privada. Año 2008 y 2009. En términos corrientes.....	89
Cuadro 7.31: Comparación de inversiones aprobadas y beneficios potenciales con el PIB. Año 2008 y 2009. En términos corrientes.	89
Cuadro 7.32: Comparación de inversiones aprobadas y beneficios potenciales con la FBKF privada. Año 2008 y 2009. En términos corrientes.....	90
Cuadro 7.33: Comparación de inversiones aprobadas y beneficios aplicados con el PIB. Año 2008 y 2009. En términos corrientes.	90
Cuadro 7.34: Comparación de empleos generados e incremento de cotizantes dependientes de la actividad privada. Año 2008 y 2009.....	91
Cuadro 7.35: Comparación de empresas privadas activas y proyectos aprobados. Año 2008 y 2009.	91

Cuadro 7.36: Comparación de empresas privadas activas y proyectos aprobados. Año 2008 y 2009.	92
Cuadro 7.37: Días transcurridos, en promedio, desde que el proyecto se presentó hasta que fue promovido por la COMAP. Año 2008 y 2009.	92
Cuadro 10.1: Formación Bruta de Capital Fijo. Período 1970–2009. (En miles de pesos a precios constantes de 1983).	150
Cuadro 10.2: Producto Bruto Interno (PIB), en pesos a precios corrientes y constantes. Período 1970-2009.	151
Cuadro 10.3: Inversión Extranjera Directa, en miles de U\$S. Período 1980-2009.	152
Cuadro 10.4: FBKF por principales componentes, en miles de pesos a precios constantes de 1983.	152
Cuadro 10.5: FBKF privada por principales componentes, en pesos a precios constantes de 1983. En miles de pesos. Período 1988-2008.	153
Cuadro 10.6: Promedio anual de la cotización dólar billete. Período 1974-2009.....	154
Cuadro 10.7: Proyectos aprobados por año. Años: 1974-2010.	155
Cuadro 10.8: Listado de empresas aprobadas en 1980.	157
Cuadro 10.9: Listado de empresas aprobadas en 2007.	158

1 INTRODUCCIÓN

Es un sobreentendido en el estado actual del desarrollo de la ciencia económica, que los niveles de inversión de una sociedad y la calidad material de vida de sus habitantes son elementos muy fuertemente vinculados en las sociedades modernas. La política pública de las naciones tiene esto en cuenta y en la medida que busca el crecimiento económico nacional, sabe de la importancia que la inversión tiene como motor de ese crecimiento económico, sobre todo en el largo plazo.

Estas conceptualizaciones forman parte ya de los hallazgos más indiscutidos de la ciencia económica por mucho tiempo. Existe sobreabundante evidencia empírica, además de consenso académico, respecto a ello, y de entre los determinantes del crecimiento económico, siempre aparece mencionado como fundamental el nivel de inversión, tanto a nivel micro como macroeconómico.

La Inversión se puede definir como la acción y el efecto de emplear capital con el fin de aumentar su valor. En este sentido, equivale a la corriente de bienes que se incorporan anualmente al capital productivo de la economía. Se suele distinguir a la inversión pública de la privada. La primera de ellas suele tener restricciones de diferente tipo, aunque es siempre muy importante su monto en toda sociedad. Estas restricciones pueden ser de tipo fiscal, institucional, legal, y un gran etcétera.

Tanto para estimular la economía, como para perseguir fines de política económica predeterminados, algunos países conceden incentivos específicos al sector privado, dadas las restricciones a la inversión pública que suelen existir. Tal es el caso del estímulo a la reinversión de utilidades o ganancias realizadas por las personas naturales o jurídicas, por ejemplo.

Los incentivos a la inversión, en la forma en que serán tratados en el presente trabajo, son ventajas económicas medibles que los gobiernos brindan a empresas o grupos de empresas específicas con el objetivo de promover la inversión en sectores o regiones favorecidos, o de influir en el carácter de tales inversiones, apoyar emprendimientos, acrecentar la competitividad, etc. (James: 2009). Los beneficios pueden ser fiscales (como las exoneraciones impositivas) o no fiscales (préstamos, donaciones, subvenciones, etc.). El presente trabajo está centrado en los primeros mayormente, como componente fundamental del marco legal que ha operado en el período de estudio en Uruguay.

Para poder calificar y recibir este incentivo, se suelen establecer, dentro del ordenamiento jurídico o reglamentario de las unidades político-administrativas (municipios, gobiernos regionales, países, regiones mundiales integradas, etc.) diferentes mecanismos preestablecidos. Por ejemplo, en aras de reducir el desempleo, las leyes fiscales de muchos países ofrecen incentivos fiscales, ya sea vía deducción o crédito. Estos incentivos se conceden a empresas que emplean personal adicional, temporal o permanentemente, o además ofrecen entrenamiento a su personal. Es usual que dichos

incentivos se concedan para atraer tanto a la inversión nacional como extranjera, hacia algunas áreas particulares de un país.

Según James (2009), los gobiernos hacen uso extensivo de los incentivos a la inversión. Su efectividad, empero, ha sido objeto de intenso debate y el autor detecta poco consenso internacional al respecto. Algunos expertos argumentan que no existe significativa evidencia de su efectividad, por lo que es recomendable su eliminación. Otros ven en los incentivos un elemento incuestionable del crecimiento de varios países, en especial en los años recientes.

James atribuye esta divergencia en las visiones al hecho de que los incentivos son solo uno de los múltiples factores que influyen en el éxito de la inversión. Los países persiguen reformas de carácter económico buscando el crecimiento económico a través del aumento de la inversión, entre las que se encuentran las políticas macroeconómicas, mejoras en el clima de inversiones y reformas de política industrial (entre estas últimas se encuentran los incentivos a la inversión). Si esas reformas coadyuvan al crecimiento económico, es difícil atribuirlo solo a la causa de los incentivos.

Uruguay no es ajeno a la preocupación por la inversión agregada y en las recientes décadas ha habido instancias concretas de intentos de promover, desde instrumentos estatales, los montos de inversión, en especial del sector privado. Este trabajo tiene por finalidad analizar dichos instrumentos y su impacto, y en particular la evolución reciente de esas relaciones medio-fines.

En particular se analiza aquí el impacto de la última reglamentación de la Ley de promoción de inversiones (Decreto 455/007 que reglamenta la Ley 16906) en el marco de la evolución de las leyes generales de promoción de inversiones que comienzan a existir en Uruguay a partir de 1974, con la Ley 14 178.

Para poder analizar dicho impacto se realiza un análisis de la evolución de la inversión en Uruguay en las últimas décadas y las diferentes leyes y reglamentaciones, además de un estudio de la inversión en los años más recientes en el país (capítulos 2 y 3). En ellos se detectan los años clave para el análisis comparativo a realizar posteriormente.

En el capítulo 4 se revisan los antecedentes bibliográficos y documentales tanto a nivel internacional como nacional. A nivel internacional se comprueba la falta de consenso de que habla James, respecto a la pertinencia de los incentivos y su impacto beneficioso para las economías. A nivel nacional se da evidencia de un impacto favorable de la última reglamentación de la Ley de inversiones de Uruguay en ciertos aspectos (Rivas y Castro: 2009, por ejemplo), lo que sugiere la necesidad de profundizar en el análisis de tal impacto. En dicho capítulo se plasma también el problema de investigación y la pregunta orientadora del presente trabajo, a partir de los hallazgos de los anteriores capítulos y la revisión de antecedentes.

Los antecedentes teóricos y el marco general de análisis se exponen en el capítulo 5. Allí se detallan los principales conceptos involucrados y sus relaciones y las corrientes

teóricas recientes, para concluir con un modelo simple de costos y beneficios de incentivos fiscales. Las conclusiones de los anteriores capítulos y los modelos teóricos dan el fundamento a las hipótesis de trabajo, que se presentan en el capítulo 6.

El capítulo 7 está dedicado a la presentación de datos a utilizar y el desarrollo y puesta en práctica de la metodología. La estrategia empírica consistirá en combinar una tríada de análisis complementarios con el fin de concluir respecto al impacto de la última reglamentación de la Ley de promoción de inversiones. La conceptualización común detrás de ellas está inspirada en el marco teórico que enfatiza la política industrial como una oportunidad para un rol activo por parte de las autoridades gubernamentales que en el caso de las políticas de incentivos fiscales, debe evaluar la pertinencia de las medidas en términos de beneficios y costos para la sociedad.

Por último, el capítulo 8 expone las principales conclusiones del trabajo y discute sus implicancias.

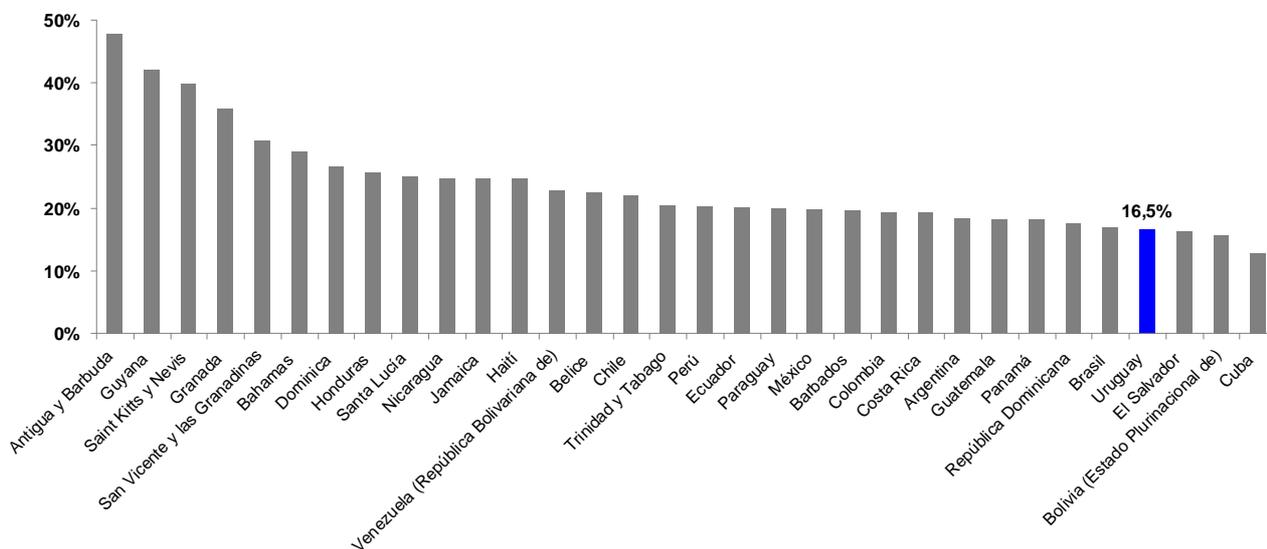
Se espera que el presente trabajo aporte una nueva forma de evaluar el impacto de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay. En particular, y dadas las características de la última reglamentación de la Ley de Promoción de Inversiones y la disponibilidad de datos existentes, la estrategia empírica se asocia directamente a la formulación de dicha reglamentación en tanto busca evaluar el éxito de los incentivos a la luz de los objetivos de política industrial tanto generales como indirectos allí mencionados.

2 LA INVERSIÓN EN URUGUAY Y LOS REGÍMENES DE PROMOCIÓN

2.1 El “problema” de la inversión en Uruguay

Durante el transcurso del siglo XX nuestro país presentó una de las tasas de inversión en promedio anual más bajas del mundo. Dicho comportamiento se presentó con profuso énfasis durante la década de los 90, donde la tasa de inversión promedio en Uruguay mostró los niveles más bajos de Latinoamérica, ubicándose por debajo de 28 países que comprenden a esta región.

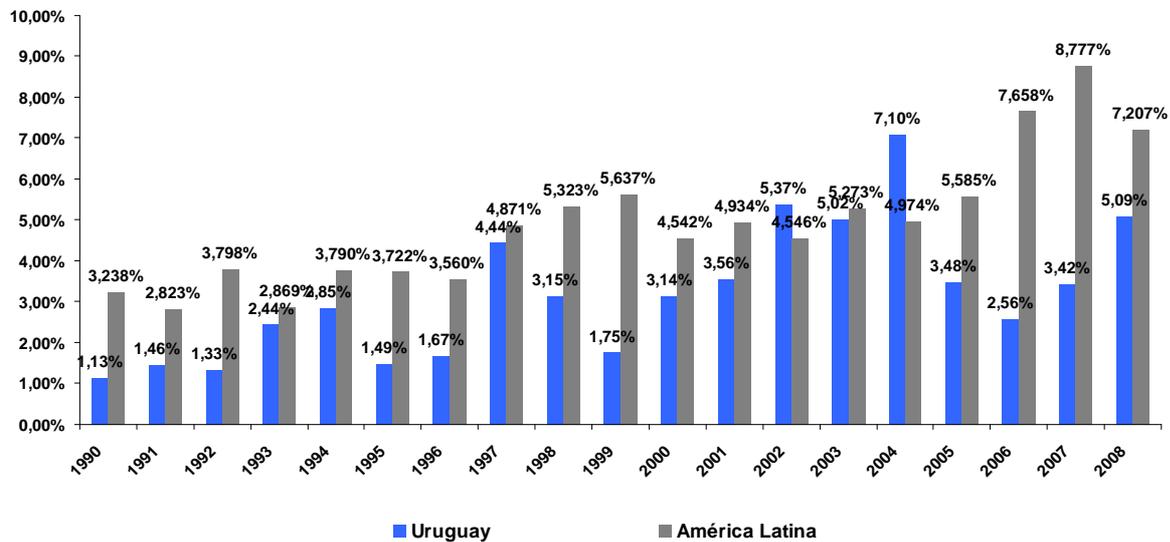
Gráfico 2.1: Tasa de inversión promedio por países. Período 1990-2000



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

A su vez, al descomponer el crecimiento del PIB per cápita de Uruguay en el largo plazo se detectó, según diversos análisis realizados (Banco Interamericano de Desarrollo: 2006; Centro de Investigaciones Económicas: 2006 y De Brum: 2005, citados en Torello: 2006), que la mayor contribución al crecimiento económico se originó en el capital humano, mientras que el componente de capital físico por trabajador presentaba rezagos relativos. En estos mismos años los componentes de inversión (desagregados por construcción y maquinaria y equipos) presentaron niveles similares en sus valores constantes. Por otra parte, Uruguay también se destacó por su bajo desempeño en la captación de Inversión Extranjera Directa (IED). Entre los años 1990 y 2008, el ratio anual entre IED y PIB en nuestro país se situó, salvo dos excepciones, por debajo del promedio de América Latina.

Gráfico 2.2: Inversión extranjera directa en relación al PIB en Uruguay y en América Latina. Período 1990-2008.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Estos factores también se ven reflejados en los valores exhibidos en las tasas de crecimiento promedio anuales del PIB per cápita de Uruguay en el largo plazo, ya que las mismas han sido inferiores al 1%, determinando un alejamiento creciente del país de la frontera a nivel mundial y un atraso con respecto a los países de similares características productivas.

Sin embargo, en Uruguay los incentivos para invertir, sean estos directos o indirectos, existen desde la propia génesis de nuestro Estado. Pero es en 1974 donde por primera vez en la historia de nuestro país se crea un mecanismo de promoción de inversiones general que apunta directamente a incentivar al sector privado a incrementar su acervo de activos fijos y la realización de obras civiles.

Por este motivo se toma en el presente trabajo como punto de partida del análisis la promulgación de la Ley 14.178, Ley de Promoción Industrial. La Ley tuvo como finalidad la promoción de aquellas actividades industriales que cumplan con los objetivos establecidos en los entonces llamados “Planes de Desarrollo Económico y Social”. Como se establece en la reglamentación, la declaración y las medidas promocionales tenían en cuenta en qué medida la solicitud procuraba la obtención de mayor eficiencia en la producción y comercialización, el aumento y diversificación de las exportaciones de bienes industrializados que incorporen el mayor valor agregado posible a las materias primas, la localización de industrias nuevas y la ampliación o reforma de las existentes. El Interés Nacional se traduciría en la aplicación de diversas medidas de asistencia crediticia directa y franquicias fiscales, a través de los organismos de financiamiento o de recaudación.

El año 1974 también significó la entrada en vigencia la “Ley de Inversiones Extranjeras”¹, que establecía la necesidad de un contrato de radicación para la IED, que se autorizaría siempre que las inversiones fueran compatibles con el interés nacional. La Ley incluía algunas normas de carácter restrictivo o de control de la actividad de las empresas extranjeras.

La intención de promover emprendimientos privados por parte del Estado tomó mayor fuerza en el año 1998, con la creación de la Ley de Promoción de Inversiones (Ley 16.906). Dicha Ley fue reglamentada en una primera instancia por el Decreto N° 92 del año 1998. En el mismo se establecía que solamente podían ampararse las empresas constituidas como Sociedades Anónimas, cuyos giros de actividad estaba limitado al sector industrial y agropecuario. La inversión que se consideraba elegible, a los efectos de obtener beneficios fiscales, era solamente la financiada con fondos propios, quedando excluida la desarrollada a través de fondos externos a la empresa. A su vez se establecía un plazo fijo para comenzar a gozar de los beneficios sin considerar el momento en el cual la empresa comenzaba a generar renta, lo cual no lograba promover nuevas inversiones. Por otra parte, la documentación a presentar en cada uno de los proyectos de inversión era extensa, generando un sobrecosto en la presentación formal del mismo. Estos factores establecían importantes barreras a la entrada, las cuales se manifestaron en el flujo de proyectos presentados en los años en los cuales estuvo vigente esta reglamentación.

En el año 2007 se desarrolló el Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones, a través de la ya existente Ley de Promoción de Inversiones. Por medio del nuevo mecanismo de promoción, establecido en la nueva reglamentación de la Ley de Inversiones, (Decreto 455/007), se ampliaron las exenciones fiscales y se apuntó a beneficiar a empresas que invirtieran en proyectos que contribuyesen a alcanzar los objetivos de la política económica. Dicho Decreto apuntó a ampliar la base de beneficiarios; mejorar las posibilidades de acceso a los beneficios por parte de las pequeñas y medianas empresas; asignar beneficios de acuerdo a los criterios de objetivo de política económica que marca la Ley; simplificación de procedimientos; presunción de buena fe; y mayor control de desempeño para asegurar la transparencia del Régimen.

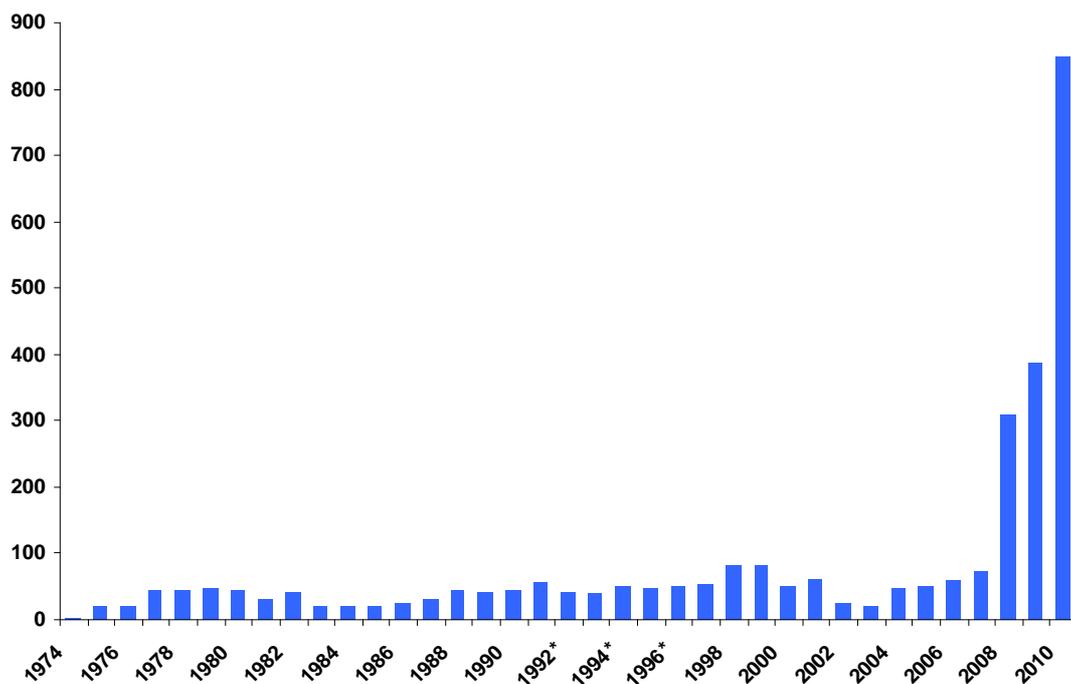
En la exposición de motivos del Decreto 455/007 se establece: “...que el crecimiento de la inversión constituye la piedra angular para consolidar el proceso de desarrollo del sistema productivo, lo que habrá de generar una mejora sustancial en el empleo tanto en la cantidad de las personas ocupadas como en sus retribuciones.”, y “...que a tal fin es necesario adoptar todas aquellas medidas que permitan estimular dicho proceso, tanto por la vía del mejoramiento de los aspectos institucionales de atención al inversor, como por el establecimiento de un sistema de exoneraciones caracterizado por la aplicación de criterios objetivos, explícitos y compatibles con los fines establecidos en el texto legal referido (Ley 16.906)”.

¹ Ley 14.179, promulgada el 28/03/1974.

La presentación de proyectos de inversión ante la Comisión de Aplicación de Ley 16.906 (COMAP), responsable de evaluar los proyectos de inversión con el objetivo de ampararse en los beneficios fiscales que otorga la Ley 16.906, exhibió un crecimiento notorio en el año 2008, producto de la introducción del Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones. En ese año se presentaron 448 propuestas de inversión. La tendencia creciente manifestada en este período continuó en el 2009, en este último se presentaron 636 proyectos, representando un incremento del 42% respecto del año anterior.

En cuanto al número de emprendimientos aprobados por COMAP y recomendados al Poder Ejecutivo, el promedio anual entre los años 2000 y 2007 fue cercano a los 50. Con la Nueva Reglamentación (Decreto 455/007) el número de proyectos recomendados fue de 310 durante el año 2008. El salto cuantitativo en el número de proyectos aprobados por la COMAP manifestado en ese año continuó en 2009 y 2010, presentando en el primer año una tasa de crecimiento del 26% respecto al período anterior, mientras que en el último la tasa de incremento anual fue del 114%.

Gráfico 2.3: Cantidad de proyectos aprobados por año. Años: 1974-2010

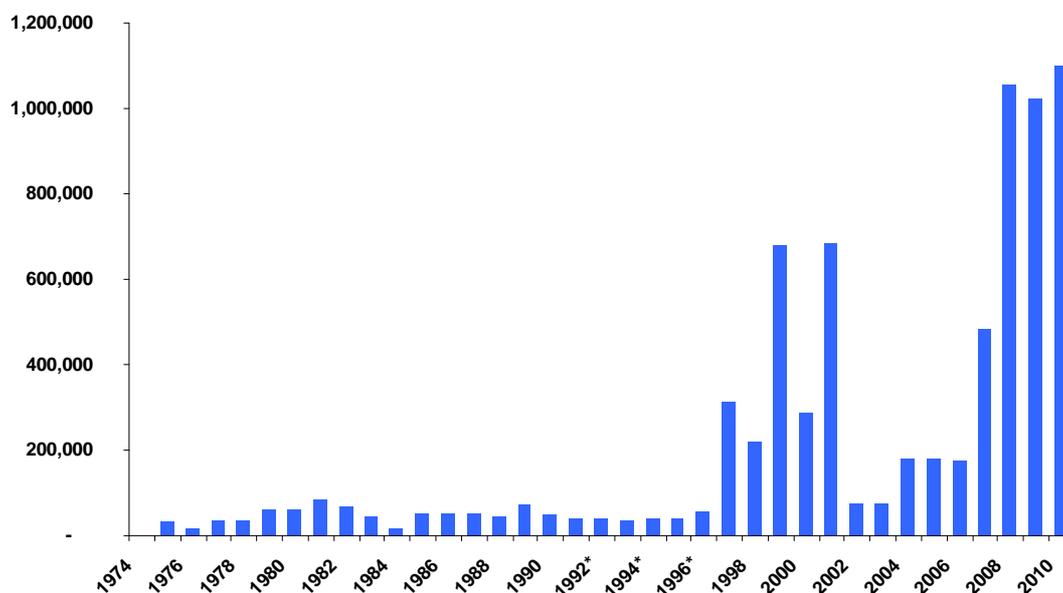


Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM y COMAP.

Por otra parte, mientras que entre los años 2000 y 2007 el promedio anual de inversiones recomendadas fue de U\$S 322.000.000 aproximadamente, durante el año 2008 la inversión asociada a estos proyectos superó los U\$S 1.058.000.000, alcanzando niveles históricos hasta este período. En el año 2009 fueron aprobados proyectos por un monto

de inversión de U\$S 1.024.000.000², mientras que al año siguiente el valor acumulado de los emprendimientos aprobados fue de U\$S 1.149.499.000.

Gráfico 2.4: Montos de inversiones asociadas a los proyectos aprobados. En miles de U\$S. Años 1974-2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM y COMAP.

2.2 La oferta de incentivos a la inversión en Uruguay

Estos tres hitos destacados anteriormente constituyen, desde la perspectiva de este estudio, las instancias fundamentales en las cuales se adoptaron o enfatizaron mecanismos de promoción dirigidos a incentivar la inversión privada. Dentro de los regímenes de promoción también se pueden encontrar el Régimen de Promoción Turística, el Régimen general de Importación de Bienes de Capital, el Régimen de Importación de Repuestos y Partes de Bienes de Capital, y el Régimen de Importación de Repuestos de Tractores y Maquinarias Agrícolas.

El sector privado (uruguayo y extranjero) dispuso, en el transcurso de estos años, de diversas herramientas de apoyo a los emprendimientos productivos y al desarrollo empresarial. Si bien tuvieron un objetivo distinto al de incrementar directamente la inversión privada en nuestro país, también forman parte de la “oferta” de incentivos creada en Uruguay.

² Dentro de los proyectos aprobados en 2009 se excluyen los desarrollados por UTE e Interconexión del Sur, ya que los mismos fueron promovidos mediante un Decreto Especial.

En el año 1987 se creó la Ley de Zonas Francas (Ley N° 15.921). En la misma se establecieron como principal objetivos promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional. Las Zonas Francas son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente, determinadas por el Poder Ejecutivo, con el fin de que se desarrollen en ellas empresas con exenciones tributarias y demás beneficios fiscales.

Con la Ley de Puertos (Ley N° 16.246), promulgada en el año 1992, se conforma la figura de Puertos Libres en nuestro territorio, y se definen los recintos aduaneros portuarios en los que rigen los regímenes fiscales y aduaneros especiales, dotados de las condiciones físicas y organizativas necesarias a juicio de la Dirección Nacional de Aduanas, en los cuales es libre la circulación de mercaderías, sin exigencia de autorizaciones ni trámites formales. Asimismo, los destinos de las mercaderías que ingresen al puerto pueden ser cambiados libremente.

Otro de los instrumentos fueron los denominados Parques Industriales, generados a partir de la Ley de Parques Industriales (Ley N° 17.547), en el año 2002. En esta Ley se denomina como Parque Industrial a aquella fracción de terreno que cuenta con determinada infraestructura (caminería interna, energía suficiente y adecuada a las necesidades de las industrias que se instalen, agua en cantidad suficiente, sistemas básicos de telecomunicaciones, sistema de tratamiento y disposición adecuada de residuos, entre otros). Las personas físicas o jurídicas que instalen parques industriales dentro del territorio nacional, así como las empresas que se radiquen dentro de los mismos, podrán estar comprendidas en los beneficios y las obligaciones establecidos en la Ley N° 16.906.

También es necesario destacar dos regímenes establecidos en la Ley del Código Aduanero Uruguayo (Ley N° 15.691), el Régimen de Admisión Temporal y Régimen de Depósitos Aduaneros Particulares. El primero de ellos, consiste en la introducción a plaza, exenta de tributos, de mercaderías extranjeras procedentes del exterior del territorio aduanero nacional con un fin determinado ajeno al consumo, para ser reexpedidas dentro de cierto plazo, sea en el estado en que fueron introducidas o después de haber sufrido una transformación, elaboración o reparación determinadas. El Régimen de Depósitos Aduaneros Particulares hace referencia a los espacios de administración privada, que han sido debidamente autorizados, para almacenamiento de mercaderías en tránsito en territorios portuarios.

A su vez, durante el marco temporal determinado en este estudio también se crearon mecanismos de promoción sectoriales, que apuntaron a incentivar determinadas ramas de actividad económica consideradas relevantes por las autoridades políticas en cada momento. Entre estos sectores destacan: forestal, software, chatarra, frutas y hortalizas, azúcar, pollo, lácteos, vitivinícolas, cuero, aceite, entre otros. Es decir, en el transcurso de los últimos 35 años fueron identificados algunos sectores de actividad particulares como primordiales, y se encontró necesario dotarlos de ventajas tributarias a los efectos de alcanzar una ventaja en su desarrollo.

Según este análisis primario de distintos regímenes, la oferta de mecanismos de promoción, tanto generales como sectoriales, parece mostrar que, al menos cuantitativamente, los incentivos no fueron escasos y las herramientas para el desarrollo de inversiones estuvieron a la orden de las empresas nuevas o instaladas en nuestro país. Sin embargo la evolución en los niveles de inversión agregada (ver apartado siguiente), y las características que se desprenden de ésta variable, muestran que el objetivo de incrementar el nivel de Formación Bruta de Capital Fijo sobre Producto Bruto Interno no fue alcanzado.

Estos regímenes han sido creados a lo largo del tiempo y no parecen haber obedecido a una estrategia de largo plazo, sino a circunstancias o políticas definidas coyunturalmente, que han permanecido, con algunas variantes (ver Lorenzo *et al*: 2005). A su vez, diversos regímenes cambiaron su objetivo inicial, adaptándose a los cambios en el entorno para sostener situaciones sectoriales y aún generales. En la mayor parte de los casos, no se cuenta con una cuantificación sobre los costos de los regímenes generales y sectoriales, que permitiera ver su importancia relativa, lo que también dificulta la evaluación de los mismos.

Este tema tiene una importancia primordial, ya que una política de promoción de inversiones, tal como fue definida en el caso uruguayo, tiene un costo fiscal asociado. Sin embargo, en una primera exploración de los trabajos de investigación realizados en estas cuestiones no se encuentra un número de estudios acordes con la trascendencia e implicancias que involucran una correcta estrategia de promoción de inversiones (ver capítulo 4).

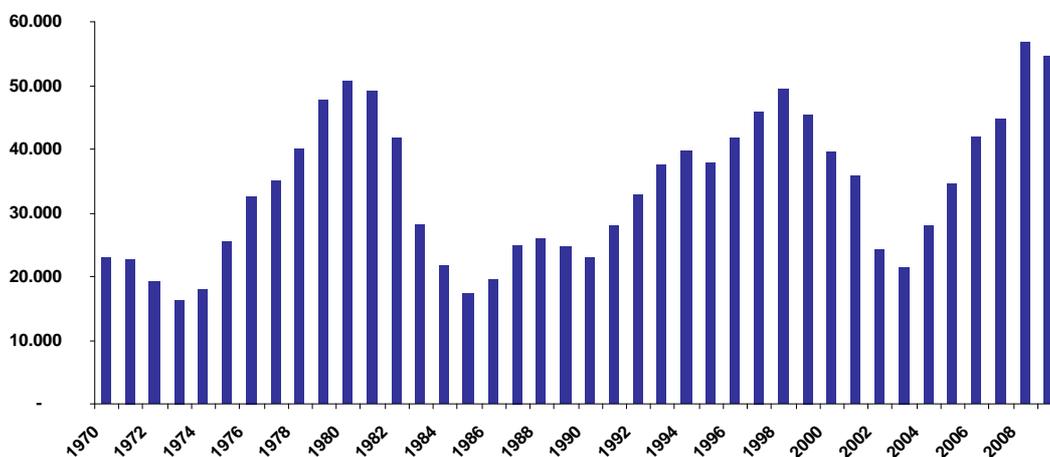
3 LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA INVERSIÓN EN URUGUAY

En la presente sección se analiza la evolución de los niveles de inversión en Uruguay desde 1970 hasta el año 2009, último dato anual cerrado disponible al momento de realización de este trabajo. Para estudiar esta variable se toma como aproximación la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF), y los datos se expresan en miles de pesos a precios constantes del año 1983. Las series fueron obtenidas de diversas fuentes y las bases se encontraban en diferentes precios. Para poder comprar las series se adapta y empalma las mismas de acuerdo al criterio del Banco Central del Uruguay. Las series completas se exponen en el Anexo I.

3.1 Inversión total

En el siguiente gráfico se observa la evolución de la FBKF en nuestro país, a precios constantes de 1983, en los últimos 39 años. En un análisis preliminar se detectan 3 “picos” en la evolución de esta variable: en el año 1980, en 1998, y en 2008. El patrón común en dos de estas instancias es la pronunciada caída luego de alcanzar el valor máximo del período.

Gráfico 3.1: FBKF en Uruguay 1970 - 2009, en miles de pesos a precios constantes de 1983.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay (BCU)

En el año 1980, luego de 7 años de crecimiento sostenido, Uruguay alcanzó el mayor nivel de inversión desde el comienzo de la década de 1970. En estos años la tasa de crecimiento promedio anual fue del 9,2%. Sin embargo, en los siguientes 5 años se exhibieron tasas negativas en la FBKF (la tasa de crecimiento anual fue en el promedio de estos años de - 18,6%). El descenso pronunciado tuvo fin en el año 1985, donde se observa el nivel inferior del marco temporal analizado.

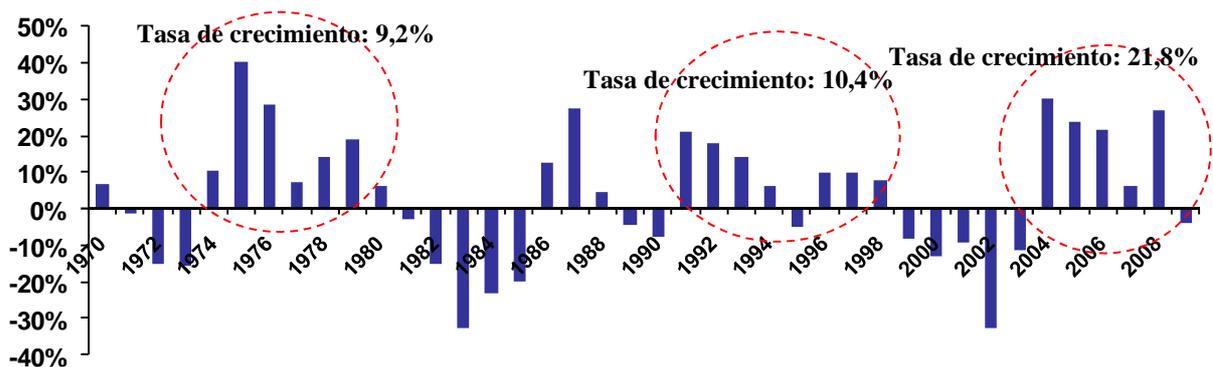
El segundo momento destacado es el año 1998, donde se observa un nivel similar al de la FBKF del año 1980. El primero de estos años, al igual que el segundo, fue precedido de un período de constante crecimiento (excepto en 1995, donde la FBKF se contrajo levemente). La tasa de crecimiento promedio anual fue levemente superior a la del primer período, ya que alcanzó el 10,4%. A su vez, la tendencia posterior al máximo es similar a la manifestada en 1980, con una caída importante. En este caso la tasa de crecimiento anual fue en el promedio de estos años de -14,9%.

Por último destaca el año 2008, donde se observa el mayor valor en la FBKF en el período examinado. Si bien en los años anteriores se presentaron guarismos positivos de crecimiento, el salto en la FBKF desde el año 2007 hasta el año siguiente representa la mayor tasa de crecimiento que antecedió a uno de los picos analizados. Desde el 2004 la FBKF se incrementó año tras año, a una tasa promedio anual de 21,8%.

Si bien los datos no son suficientes para hablar de una tendencia, en los dos primeros momentos, luego de varios años de crecimiento, se produjo un descenso muy marcado en la variable analizada, que derivó en los menores niveles de inversión del período analizado.

Las tres instancias de FBKF más altas fueron precedidas por tasas de crecimiento elevadas de dicha variable. Se destaca el último período, donde en promedio se presentó una tasa de crecimiento del 21,8%.

Gráfico 3.2: Tasas de crecimiento de la FBKF en Uruguay 1970 - 2009, en miles de pesos a precios constantes de 1983.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay (BCU)

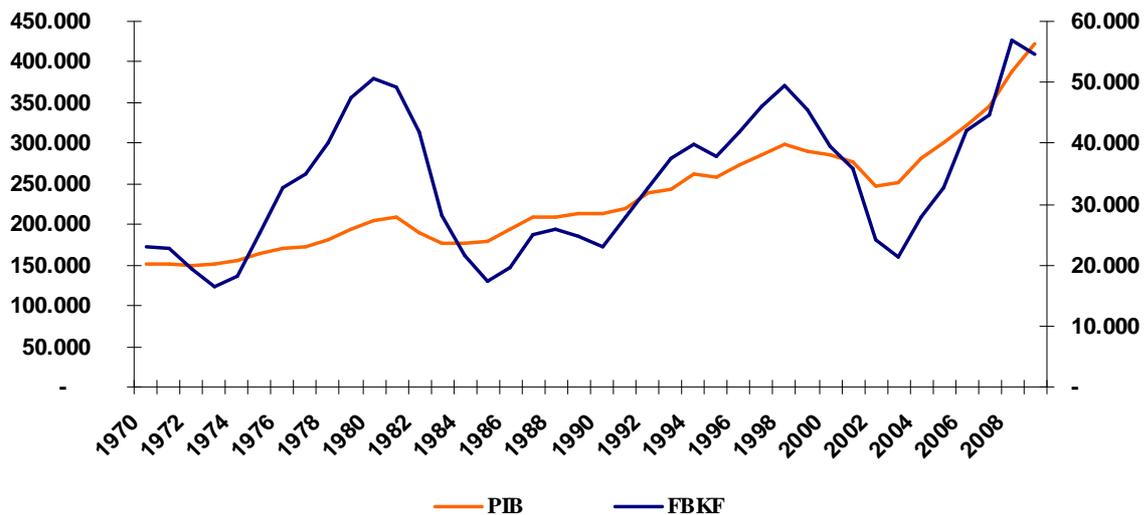
En los períodos donde se extendieron las tasas negativas, las menores (más negativas) se alcanzaron, en promedio anual, entre los años 1981 y 1985, con el 18,7%. En este lapso se puede ver el ratio más negativo de éstos 39 años, ya que en 1983 la tasa fue -32,8%.

El otro período de declive fue en los últimos años del siglo anterior y primeros del presente, ya que se atravesaron 5 años de caída en los valores de inversión. En el acumulado de estos años, la tasa promedio fue de -14,9%.

3.2 Inversión en términos del PIB

Para estudiar la evolución de la FBKF es necesario tener en cuenta la evolución de la economía nacional, ya que en las tendencias del Producto Interno Bruto se encuentran varios de los factores que explican los movimientos de la inversión. Como se visualiza en el Gráfico 3, la serie de FBKF presenta cambios similares a los PIB, y es en las tres instancias de crecimiento económico mayor donde se observan los tres picos en la FBKF. A su vez, los dos grandes períodos de recesión también representan las dos instancias de descenso del Producto Bruto Interno.

Gráfico 3.3: PIB y FBKF en Uruguay 1970 - 2009, en miles de pesos a precios constantes de 1983.

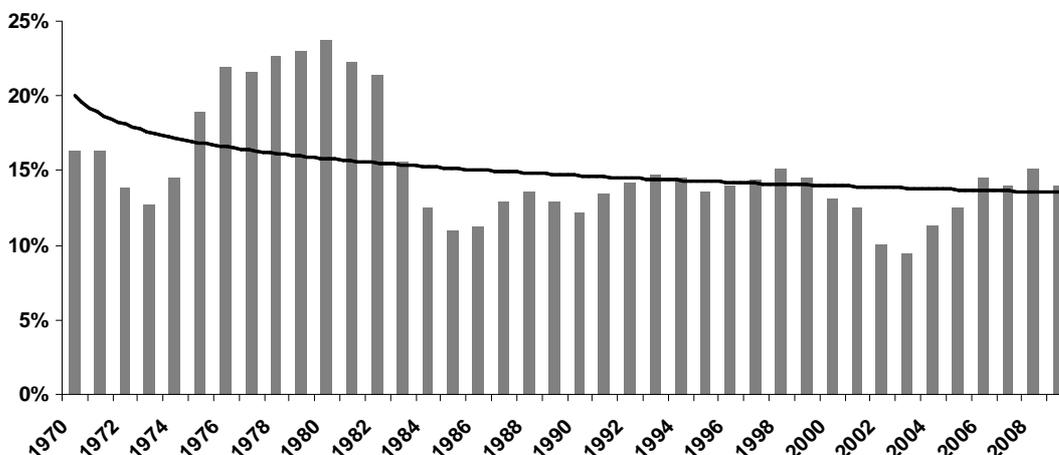


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay (BCU)

Si bien no es parte de este análisis, de acuerdo a estimaciones realizadas en diversos análisis (Barrenechea *et al*, 2006), la elasticidad del producto respecto a la inversión se encuentra en un valor de 0,29, con lo cual existe evidencia empírica de que esta última resulta significativa para explicar el crecimiento del PIB.

Para evaluar realmente el peso de la inversión en la economía nacional es necesario contrastar el peso de la misma dentro del PIB. Por este motivo se analiza, en el transcurso de los años en estudio, el desarrollo de la FBKF como porcentaje del PIB. En el siguiente gráfico se muestra dicho comportamiento:

Gráfico 3.4: FBKF en porcentaje del PIB en Uruguay 1970-2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay (BCU)

La línea de tendencia logarítmica planteada en el gráfico anterior muestra una disminución desde el comienzo del período analizado. En los primeros 12 años (1970 – 1982), la tasa promedio de la FBKF en términos del PIB fue del 19,2%, alcanzando el máximo en el año 1975, con el 23,7%.

A partir del año 1983, el ratio entre FBKF y el PIB disminuyó al 15,6%. En el transcurso de los últimos 26 años el promedio anual fue del 13,4%, llegando en el año 2003 a una cifra de un solo dígito (9,4%).

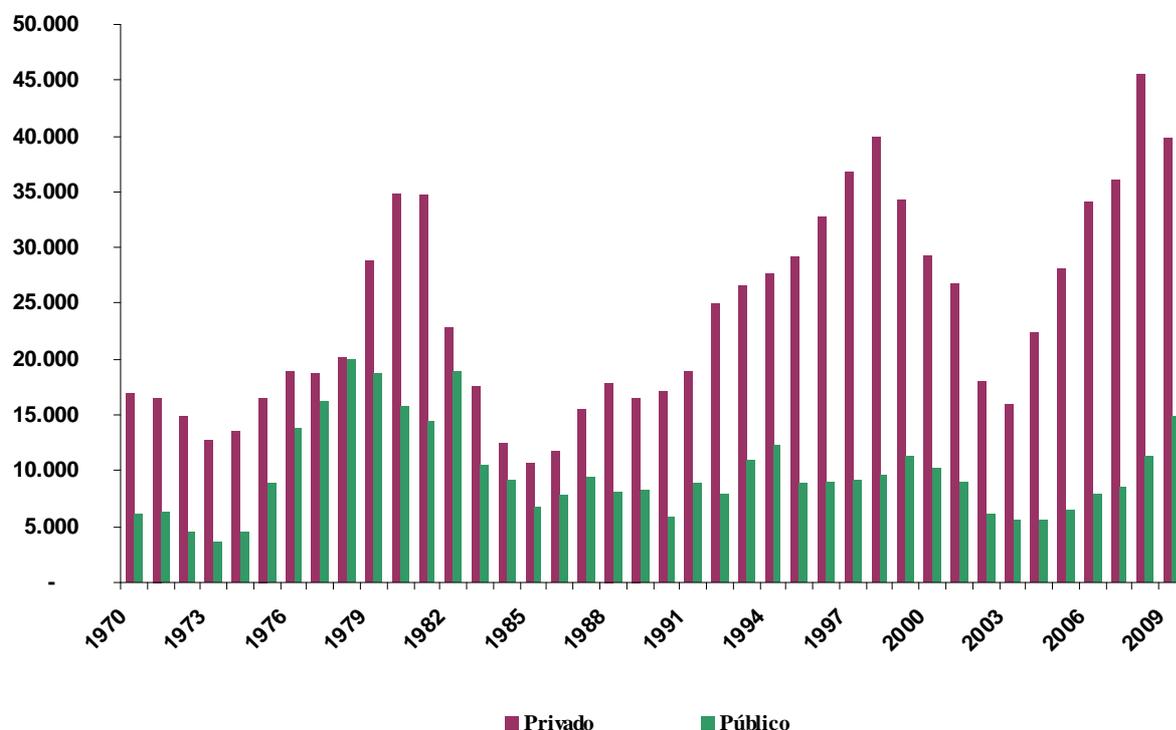
3.3 *Inversión por sector institucional*

En el Gráfico 3.5 se puede observar la marcha de la inversión entre los años 1970 y 2009, discriminada por sector institucional. El objetivo principal de esta investigación es el estudio de la inversión llevada adelante por el sector privado, nacional y extranjero, el cual es el “público objetivo” de los distintos mecanismos de incentivos a la inversión productiva. No se apunta a explicar los factores relacionados con los sectores institucionales que explican el comportamiento de la inversión. Sin embargo es interesante observar las tendencias de esta discriminación.

Hay estudios³ que afirman que a largo plazo existe una relación de crowding-in entre ambas, tanto a nivel agregado como por componentes, por lo que dicho efecto debería ser tenido en cuenta a la hora de cuantificar el impacto de la inversión pública sobre el crecimiento económico.

³ González, Federico; *Inversión Pública e Inversión Privada en el Uruguay: ¿crowding-in o crowding-out?*, 2007

Gráfico 3.5: FBKF por sector institucional en Uruguay 1970–2009. En miles de pesos a precios constantes de 1983.



Elaboración propia en base a datos de BROU Cuentas Nacionales y Departamento de Estadísticas del BCU.

En el anterior gráfico se destacan el año 2008, con el mayor nivel de inversión privada en el transcurso de estos años en miles de pesos a precios constantes del año 1983, con un valor de 45.498.000. Si bien al año siguiente se produjo un descenso (-12,7%), los niveles exhibidos fueron similares a los del año 1998 (39.868.000), segundo período con mayor inversión del sector privado en Uruguay.

En la primera década de estudio (1970-1979), el nivel de la inversión privada promedio en Uruguay fue de 17.755.000 en pesos a precios constantes del año 1983. Desde el año 1973, comenzó una etapa de crecimiento que se extendió hasta el año 1980, con una tasa promedio anual de crecimiento del 18,05%. Sin embargo, esta tendencia no logró consolidarse en el mediano plazo, y a partir de 1981 comenzó una etapa de caída en los valores de inversión privada, que concluyó, en el año 1985, con el menor nivel del período analizado (10.628.000 pesos a precios constantes del año 1983).

A partir de 1985 el nivel de inversión privada retomó una senda positiva, que se extendió hasta el año 1998, cuando se da el mayor valor de los primeros 20 años en estudio. Al igual que el año 1980, luego de conseguir el “pico” se consolidó por el lapso de 6 años un descenso año tras año en la inversión privada, el cual concluyó en el año 2003.

Nuevamente, después del año 2004 se empiezan a observar tasas de crecimiento positivas. En el período que se extiende desde el año 2004 hasta el año 2009, la tasa de crecimiento anual promedio fue del 23,82%.

En lo que refiere a la inversión pública, se destacan notoriamente los años comprendidos entre 1974 y 1982, donde se plasman niveles de inversiones por parte del Estado que solamente se visualizan nuevamente en el año 2009. En el año 1978 el Estado incrementó su acervo de inversiones en 19.929.000 pesos a precios constantes del año 1983, convirtiéndose en el año con mayores inversiones públicas de los analizados⁴. Entre estos años el promedio de inversión pública fue de 14.633.000 pesos a precios constantes del año 1983.

En un análisis preliminar se observa una evolución similar entre los niveles de inversión privada y los niveles de inversión generales. A continuación se presenta un cuadro comparativo entre las tasas de crecimiento de la inversión global, de la inversión privada, y el Producto Interno Bruto (PIB).

Cuadro 3.1: Tasas de crecimiento de FBKF total, FBKF privada, y PIB.

	INVERSIÓN TOTAL	INVERSIÓN PRIVADA	PIB
1970	6,9%	-0,4%	
1971	-1,2%	-2,9%	0,1%
1972	-15,2%	-9,9%	-1,6%
1973	-15,4%	-14,3%	0,4%
1974	10,7%	6,6%	3,1%
1975	40,4%	21,5%	5,9%
1976	28,3%	14,4%	4,0%
1977	7,2%	-0,3%	1,2%
1978	14,4%	6,8%	5,3%
1979	19,0%	43,3%	6,2%
1980	6,3%	21,3%	6,0%
1981	-3,0%	-0,6%	1,9%
1982	-14,9%	-34,1%	-9,4%
1983	-32,8%	-23,0%	-5,9%
1984	-22,9%	-29,1%	-1,1%
1985	-19,9%	-14,9%	1,5%
1986	12,8%	10,3%	8,9%
1987	27,3%	31,8%	7,9%
1988	4,4%	15,7%	0,0%
1989	-4,7%	-7,9%	1,1%
1990	-7,5%	3,6%	0,3%
1991	21,3%	11,2%	3,5%
1992	17,7%	31,1%	7,9%
1993	14,4%	6,9%	2,7%
1994	6,3%	3,7%	7,3%

⁴ Destaca en el período la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Salto Grande, entre otras inversiones públicas en infraestructura.

1995	-5,0%	5,5%	-1,4%
1996	10,2%	12,7%	5,6%
1997	10,2%	12,3%	5,0%
1998	7,7%	8,4%	4,5%
1999	-8,1%	-14,0%	-2,8%
2000	-13,1%	-14,5%	-1,4%
2001	-9,4%	-8,8%	-3,4%
2002	-32,5%	-32,7%	-11,0%
2003	-11,4%	-11,5%	2,2%
2004	30,2%	40,4%	11,8%
2005	23,8%	25,4%	6,6%
2006	21,7%	21,4%	7,0%
2007	6,2%	6,0%	7,8%
2008	27,1%	26,0%	12,0%
2009	-4,0%	-12,7%	2,9%

Elaboración propia en base a datos de BROU Cuentas Nacionales y Departamento de Estadísticas del BCU.

En la mayor parte de estos años la inversión privada se comportó en el mismo sentido que la inversión total y el producto bruto interno, es decir la relación entre las tres variables es en general positiva. A mediados de la década del 1970, el crecimiento de la inversión total fue mayor al de la inversión privada y a las tasas del PIB.

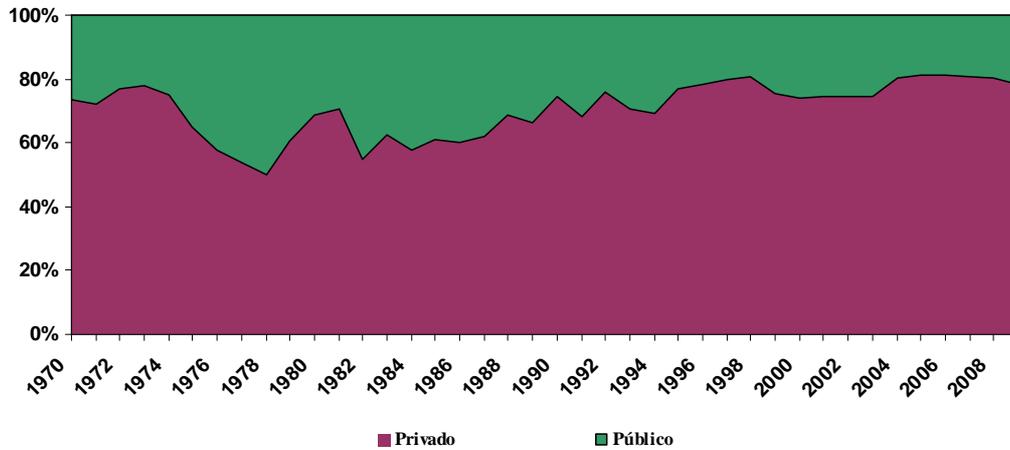
Si bien las tasas de inversión acompañaron las del PIB, se detecta una “exageración” en los guarismos de las primeras respecto a las segundas. Como se observa en el Cuadro anterior, por lo general, la inversión crece o desciende notoriamente más que los cambios en el PIB.

La participación de la inversión privada, en términos de porcentaje, dentro del total de la inversión nacional se detalla en el Gráfico 3.6. El promedio de estos años fue del 70,48%, presentando oscilaciones muy fuertes en algunos períodos.

Los años con mayor contribución del sector privado a la inversión agregada fueron los últimos 6 años del marco temporal analizado (2004 hasta 2009), donde la cuota correspondiente, en promedio anual, fue del 80,69%.

Una situación opuesta se vivió durante finales de la década de 1970 y principios de 1980, ya que el ratio promedio anual, desde 1976 hasta 1984, fue del 60,17%. A su vez, en esta etapa se presenta el menor valor de la variable analizada, ya que en 1978 dicho guarismo fue del 50,17%.

Gráfico 3.6: Participación de FBKF por Sector Institucional.



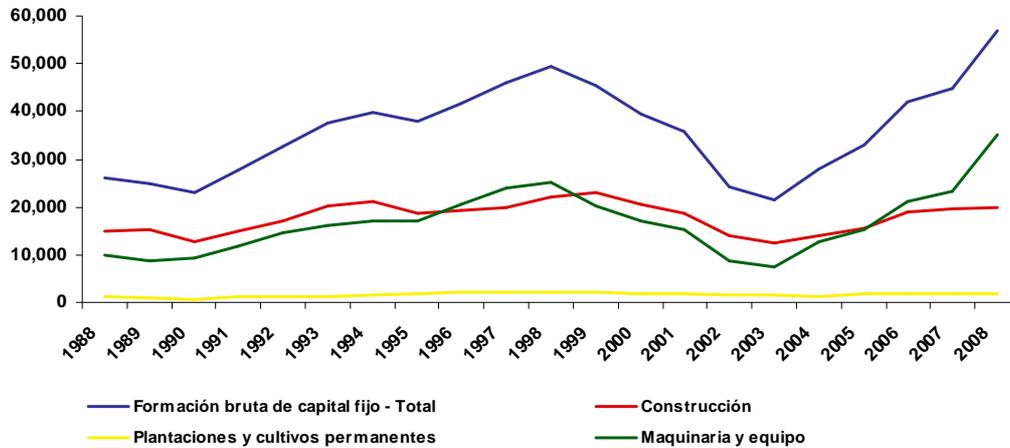
Elaboración propia en base a datos de BROU Cuentas Nacionales y Departamento de Estadísticas del BCU.

3.4 Inversión por principales componentes

En esta sección los años incluidos se extienden a partir del año 1988, ya que no se cuenta con los datos de los años anteriores a esta fecha. Los destinos de la inversión que se detallan son Construcción, Maquinaria y Equipos, y Plantaciones y Cultivos permanentes.

Al analizar la evolución de los mencionados componentes en la inversión agregada nacional, se destacan algunas de las siguientes observaciones: la participación de Plantaciones y Cultivos permanentes es marginal a lo largo de estos años; desde el año 1988 y hasta el 2006 la inversión en Construcción superó la inversión en Maquinaria y Equipos, excepto en los años 1997 y 1998; en el año 2008 el incremento de la FBKF estuvo explicada casi exclusivamente por la inversión en Maquinaria y Equipos, mientras que en el resto de los años de expansión de la inversión, la misma estuvo explicada por los dos componentes más significativos.

Gráfico 3.7: FBKF por principales componentes, en miles de pesos a precios constantes de 1983.

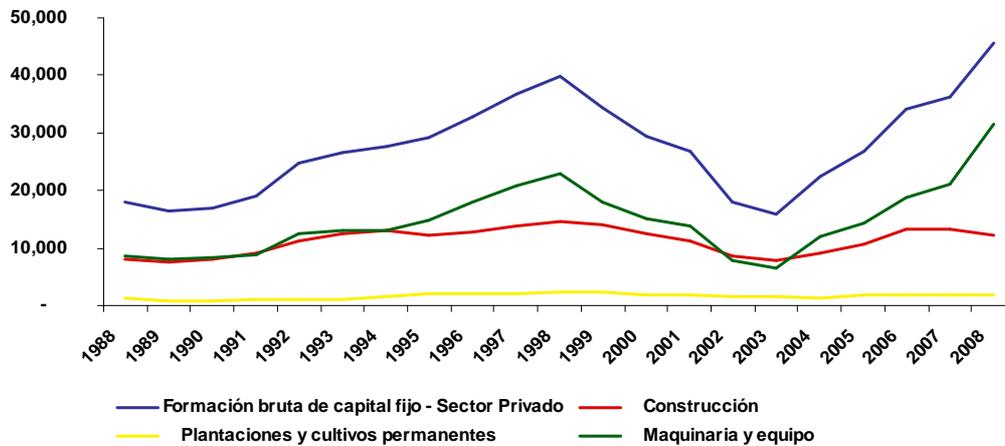


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay (BCU)

En lo que refiere a la inversión privada, desagregada por destino, se da un comportamiento diferente al de la inversión agregada nacional. Aquellas inversiones que apuntaron a la incorporación en los activos de las empresas de Maquinarias y Equipos superaron a aquellas que tuvieron como objetivo la realización de Obra Civil, excepto en los años 2003 y 2004. Los dos grandes niveles de inversión privada se alcanzaron en 1998 y en el año 2008, y el gran aumento estuvo asociado exclusivamente al incremento de la FBKF en Maquinaria y Equipos.

En un análisis primario, sin la introducción de herramientas estadísticas, se ve una evolución similar entre el nivel total de la inversión privada y la adquisición de Maquinaria y Equipos.

Gráfico 3.8: FBKF privada por principales componentes, en miles de pesos a precios constantes de 1983.

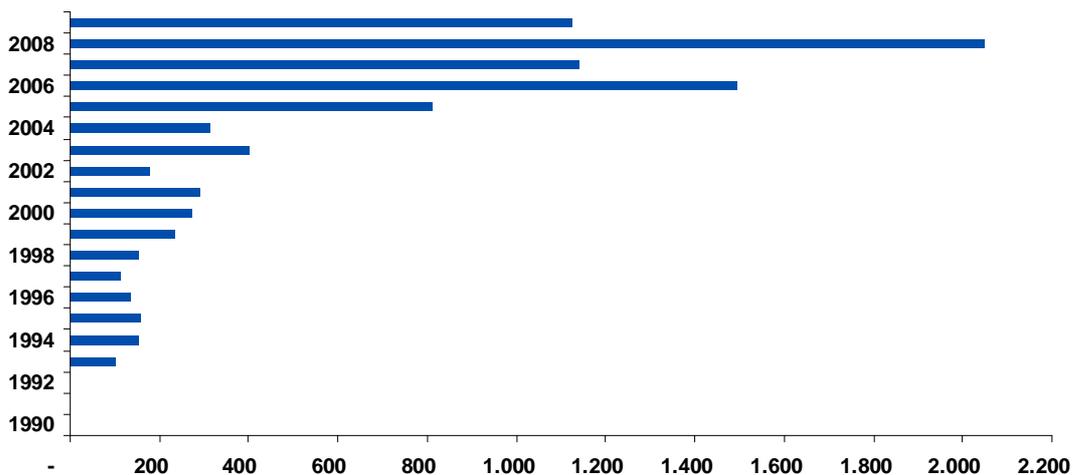


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay (BCU)

3.5 Inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa (IED) que logró captar Uruguay, en términos corrientes, presentó un crecimiento extraordinario en los últimos años de la primera década del siglo XX. Si bien el año 2006 puede ser considerado como atípico, ya que se registró la mayor inversión de una empresa extranjera en la historia de nuestra nación (Inversión de la empresa UPM – Ex Botnia), los valores exhibidos en el año 2008 y 2009 consolidan la tendencia creciente de esta variable.

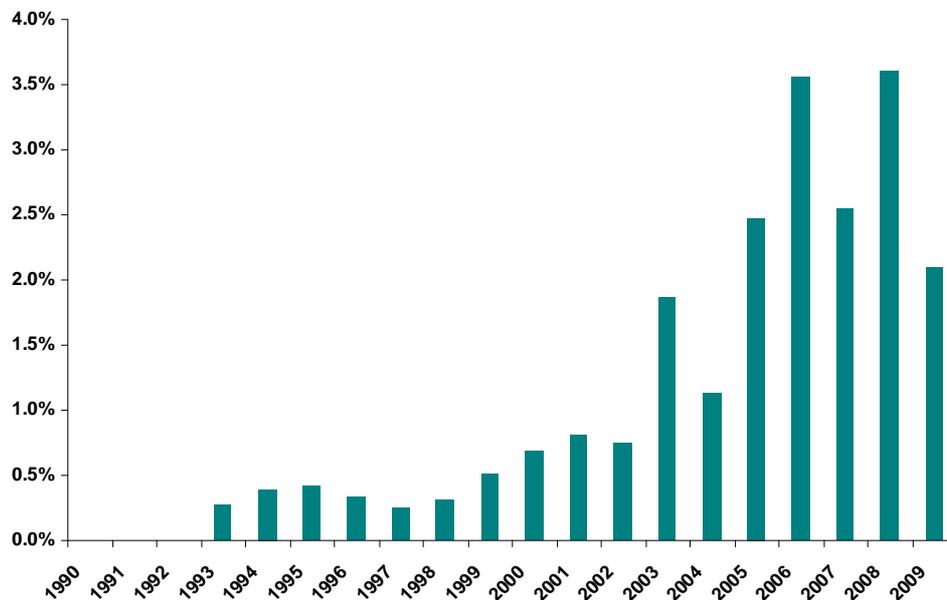
Gráfico 3.9: IED, en millones de U\$S.



Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Para cuantificar el peso relativo de las inversiones provenientes de agentes extranjeros en Uruguay, es necesario contrastar el flujo de la IED con el PIB en cada uno de los años analizados. Como se detalla en el Gráfico 3.10, en términos de la importancia en la inversión agregada en toda la economía doméstica, la situación es diferente a la que se observa al analizar solamente la IED en términos corrientes. En este sentido el mayor porcentaje de IED en relación a la PIB, se alcanzó en el año 2008, con un 3,6%. En los últimos cuatro años del período analizado se observa una tasa promedio anual del 2,95%, ratio que supera la tasa del promedio de estos años (1,1%). En contraposición a estos años, en los primeros años de la década de 1990 la tasa promedio de la inversión extranjera fue casi nula, ya que no se registran datos de inversiones externas en Uruguay.

Gráfico 3.10: IED en porcentaje del PIB.



Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL).

3.6 Importancia de la evolución de la inversión privada en Uruguay

Como se observa en el desarrollo del presente capítulo, la inversión, y en especial la inversión privada, es uno de los componentes más importantes para explicar el desempeño del PIB de nuestro país.

Asimismo se observa, sin embargo, la alta variabilidad que presentan sus valores a lo largo del período aquí analizado. En este sentido destacan las oscilaciones pronunciadas en forma de ciclos, con una cadencia similar en las magnitudes de ambas variables.

En el transcurso del período sobresalen por el nivel elevado de las variables estudiadas, tres instancias. La primera de ellas se da a comienzos de la década de 1980, con ese año presentando el valor máximo. La segunda ocurre a fines de la década de 1990, con el año 1998 como el que presenta los más elevados valores. Ambos períodos de alza pronunciada son seguidos por pronunciadas caídas en los valores en cuestión.

Los años más recientes son los que muestran la tercera suba marcada. Estos años ven aumentar las cifras en forma notable, ya desde el año 2004 con el año 2008 como su epítome.

Los dos primeros picos se dan en vigencia del Decreto-Ley 14.178, mientras que desde el año 1998 comienza a regir la Ley 16906 con su primera reglamentación, el Decreto 92/98. El último período vio surgir lo que aquí se denomina como Nueva Reglamentación, en tanto nace en el año 2007 el Decreto 455/007 para reglamentar la Ley mencionada.

En la presente investigación se pretenderá evaluar el rol que desempeñó la promoción de inversiones en el sector privado uruguayo en las instancias de mayores valores de la FBKF privada. Se intentará, a partir del marco de análisis presentado en el capítulo VI, realizar comparaciones que relacionen los instrumentos estatales de promoción con el desempeño del sector privado en los períodos que aquí se identificaron como más destacados.

4 ANTECEDENTES Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

4.1 Antecedentes

En el presente capítulo se describen los principales antecedentes bibliográficos, de producción académica internacional y nacional, que orientan y tienen relación con el presente estudio.

4.1.1 Antecedentes Internacionales

En el plano internacional existen múltiples estudios que buscan estudiar el impacto de los beneficios fiscales en la generación de inversiones y el rol de estos incentivos en el desarrollo de nuevos emprendimientos. Se presentan aquí algunas explicaciones desde una visión teórica y diversos estudios de países donde se evaluó la implantación de políticas promocionales a través de incentivos fiscales.

Los marcos de análisis tradicionales para la inversión

Hai Truong (2006b) en base al marco teórico neoclásico, examina los esquemas de incentivos utilizados para la atracción de la inversión extranjera.

Se señala que la evidencia empírica muestra que las ventajas fiscales y financieras ofrecidas con este fin no son suficientes para compensar los desincentivos representados por las deficiencias del entorno de los negocios. La literatura económica recomienda que una estrategia de largo plazo llevada a cabo con el objetivo de mejorar los “fundamentales” económicos y el marco político-institucional representa una solución “first-best” para generar un flujo de inversiones estable y sostenible en el tiempo. No obstante, los incentivos pueden afectar significativamente las estrategias de ubicación y producción implementadas por parte de los inversionistas.

Según el autor, el marco teórico convencionalmente utilizado para evaluar la eficacia de los esquemas de incentivos para inversiones se basa en el modelo neoclásico enfocado en la maximización del valor económico de la empresa para derivar una demanda de capital y de inversiones (es decir variaciones del “*stock*” de capital) a ser expresada en función de los incentivos ofrecidos. Según dicha formulación, las empresas deberían invertir hasta que los beneficios marginales esperados igualen los costos marginales asociados con el proyecto de inversión. Por consiguiente, ya que los incentivos modifican el aliciente marginal para inversiones, debe suponerse que las empresas inviertan hasta que se reestablezca dicha igualdad. De esta forma, las inversiones adicionales estimuladas por los incentivos fiscales pueden compararse con la correspondiente reducción de la base

imponible para derivar un indicador medible de la eficacia del proyecto implementado, por ejemplo la AIME (alícuota impositiva marginal efectiva).

En lo que refiere a factores que influyen en la atracción de inversión extranjera directa (IED) en Uruguay, Hai Truong (2006a) apunta a la revisión y eventual reforma de distintos regímenes de promoción existentes con miras a la generación de un esquema de incentivos que resulte atractivo para aumentar la IED. Se revisa la experiencia internacional en promoción de inversiones con diversos tipos de herramientas de políticas e intenta derivar recomendaciones preliminares que podrían ser útiles para el caso del Uruguay.

El análisis de la eficiencia relativa de los diferentes regímenes

Meunier y Mignolet (2004) realizan una revisión de posibles análisis de los diferentes estilos de incentivos a la inversión, su oportunidad y su eficiencia relativa.

En particular se centran en los regímenes de promoción regionales y en este contexto identifican dos grandes familias de incentivos, las exenciones impositivas y las subvenciones a la inversión.

Al analizar la oportunidad de la ayuda estatal establecen que ésta debe limitarse a las inversiones “marginales”, aquellas que son abandonadas por no alcanzarse el rendimiento requerido sobre la inversión para el mercado, suponiendo así un apalancamiento a esos proyectos.

En términos de creación de puestos de trabajo, los incentivos pueden tener un doble efecto, el “efecto producción” (aumento de la capacidad de producción por caída en el costo del capital) que promueve el empleo y “efecto sustitución” (que se promueve utilizar tecnologías ahorradoras de mano de obra) lo cual genera caída en el empleo. Hay que tener en cuenta, según los autores, que el efecto neto en este sentido, es desconocido *ex ante*.

En cuanto a la eficacia del apoyo público, se sugieren dos peligros existentes: las posibles distorsiones a la competencia, cuando se mira el apoyo a algunas empresas y no a otras del mismo sector, y por otro lado las pérdidas de eficiencia, en caso de que se favorezca a inversiones en áreas menos productivas.

Otra posible desventaja anexa es la competencia fiscal para atraer IED que se genera entre regiones, lo cual puede llevar a una sobrecarga fiscal con niveles de producción por debajo del nivel óptimo de utilidad. Los autores consideran la irreversibilidad causada por las ayudas. Si los incentivos agotan sus efectos una vez pasados sus acciones, es decir, se vuelve al estado de situación original, los beneficios pierden su atractivo. Si, por el contrario, se generan economías de aglomeración, la irreversibilidad tiene un efecto atractivo más allá del período de concesión de las ayudas.

En cuanto a la eficiencia, se explicita cómo la política regional tiene un costo en términos de eficiencia asignativa, correspondiendo a la autoridad pública determinar si los beneficios (economías de aglomeración, equidad regional, etc.) que se generan, los compensan.

En cuanto a la elección entre las familias de incentivos antes mencionadas los autores afirman que hay consideraciones a realizar en al menos 4 aspectos:

- el grado de perfección del mercado de capitales (cuanto más imperfecto mayor eficiencia de las reducciones impositivas respecto a las subvenciones y viceversa),
- las pérdidas y el régimen fiscal (en el corto plazo el régimen de exención puede ser ineficiente en relación a las compensaciones de la inversión, sobre todo para empresas nuevas y chicas),
- la neutralidad y la eficiencia (se dice aquí que la reducción de tipos impositivos es neutral, siendo beneficioso tanto para inversores como para no inversores, generando una ganancia inesperada para ambos, mientras que las ayudas directas no son neutrales, se crea una pérdida para las que no invierten, conformando así un instrumento más eficiente que la reducción de impuestos),
- el impacto real de los impuestos sobre el costo del capital: en este sentido, los autores analizan diversos indicadores que ayudan a establecer el impacto global de la presión fiscal sobre la actividad económica.

El análisis de los instrumentos legales y su impacto

Por otra parte Bronzini y de Blasco (2005) analizan el impacto de un instrumento legal, la Ley 488 de la República de Italia, cuyo objetivo es reducir las disparidades territoriales en aquel país.

Dicha Ley permite a las firmas con voluntad de invertir en zonas de relativo rezago económico a recibir un subsidio público que cubra parte de la inversión realizada. Tiene la particularidad de que los beneficios se asignan a través de subastas competitivas, y de acuerdo a criterios específicos predeterminados (proporción de fondos propios a utilizar en la inversión, nivel de empleo generado).

Para evaluar el impacto de dicha Ley sobre los niveles de inversión los autores realizan un trabajo de tipo econométrico para determinar la existencia o no de *adicionalidad* en las inversiones realizadas al amparo de dicha Ley, comparando el desempeño inversor de las firmas subsidiadas con el de aquellas que se postularon para los beneficios sin éxito.

Su análisis incluye dos elementos conceptuales muy importantes para tener en cuenta en el presente trabajo. Ellos tienen que ver con en qué medida las inversiones promovidas

por los beneficios implican algo diferente a inversiones que no se habrían hecho en la ausencia de beneficios.

Dos motivos son explicados para esta posibilidad, ellos son la sustitución intertemporal (las firmas pueden haber anticipado inversiones destinadas a un futuro solo para aprovechar el beneficio a la hora de la subasta en cuestión) y las sustitución “*cross-sectional*”, entre firmas (el hecho de que las firmas subsidiadas puedan haber aprovechado las oportunidades de inversión que las empresas no subsidiadas habrían realizado en ausencia del beneficio).

Los autores encuentran evidencia de la primera de ellas en su análisis, a través de un modelo econométrico: las empresas beneficiadas desaceleran pronunciadamente su inversión pasado el período de vigencia de programa.

El impacto de la Ley 488 es mayor en presencia de un mercado pequeño o donde existe cercanía geográfica entre los competidores, lo cual podría sugerir, para los autores, un desplazamiento de la competencia debida al programa.

Los autores también realizan un análisis de diseño de regresión discontinua (una versión “intuitiva”) utilizando las firmas que están cerca del umbral de aceptación para los beneficios, tanto exitosas en la obtención como aquellas que quedaron cerca de obtenerlo pero no lo lograron (10 y 30 por ciento alrededor del umbral). Allí también detectan indicios de sustitución intertemporal.

Todo ello lleva a los autores a ser escépticos respecto a los resultados de la aplicación de la Ley 488 en Italia.

En López Acevedo (2010) se reseña cómo tanto en los países de alto ingreso como en los países en vías de desarrollo, existen programas de ayuda a las PYMEs, en general bajo el justificativo teórico de que las imperfecciones del mercado o las regulaciones afectan más a las PYMEs que a las empresas grandes.

El estudio plantea la necesidad de analizar los distintos programas de ayuda, determinar cuáles son efectivos para mejorar el desempeño de las Pymes, y profundizar en el análisis de por qué algunos programas obtienen mejores resultados que otros. Para realizar el análisis, utiliza información proveniente de Chile, Colombia, México y Perú.

La metodología consiste en comparar los resultados obtenidos por los participantes del programa (grupo de tratamiento) con los resultados en el caso de no participar del mismo (grupo de control).

Se establece allí la conveniencia de separar los impactos en dos tipos: productos intermedios de corto plazo y medidas de performance de largo plazo de las empresas.

La medición de los primeros se realiza a través de los siguientes indicadores: gastos en I+D, en entrenamiento del personal, nuevos métodos de gerenciamiento, nuevos procesos de producción y control de calidad, trabajo en red con otras empresas y ampliación del acceso a nuevas fuentes de información y financiamiento. Los segundos con el aumento de las ventas o productos, exportaciones, inversión, probabilidad de sobrevivencia, empleo, productividad de la mano de obra y productividad total de los factores (PTF).

Los resultados obtenidos muestran en general efectos positivos en los productos intermedios de corto plazo, mostrando ganancias en la adopción de nuevas tecnologías, entrenamiento, gerenciamiento, control de calidad e interconexión entre empresas y con otros actores.

Sin embargo, en el caso de los indicadores de performance de largo plazo, los resultados son ambiguos. Para el caso de los países en desarrollo, solo la mitad muestran impactos positivos en las ventas, PTF, mercados de exportación o intensidad de las exportaciones. Y ninguno muestra mejoras a nivel de empleo.

Lorenzo (2010) analiza datos de la economía paraguaya y realiza una comparación entre lo que denomina “renuncias fiscales” de los incentivos, con los volúmenes de inversión, producción, exportaciones o importaciones generados por los beneficiarios de los incentivos fiscales.

Analiza además a las empresas beneficiarias y las compara con magnitudes de la industria en su conjunto para evaluar el impacto de los programas para concluir que los costos de oportunidad de los instrumentos son relativamente importantes, la cantidad de empresas beneficiadas por cada Régimen es muy pequeña en comparación al total de empresas existentes en la industria y el número de empleos generados también es reducido.

Por otro lado, a través de modelos de regresión econométrica y de Vectores Autorregresivos, analiza el impacto de la inversión en el crecimiento económico y la generación de empleo en Paraguay. Concluye que existe necesidad de incentivar la inversión por su importante contribución al crecimiento económico y la generación de empleo y sostiene que la promoción de las inversiones no debe resignarse, sino que se deben diseñar mecanismos que optimicen los recursos destinados a dicho propósito

Rivas y Castro (2009) utilizan como metodología para analizar el Nuevo Régimen de Inversiones en el Sector Privado, indicadores del Marco Lógico del proyecto y sus modificaciones para proyectos promovidos.

A través de encuestas a los beneficiarios, se concluye que este programa constituye un efectivo incentivo para estimular la inversión, opera con mayor transparencia y resulta ser más efectivo que en casos de reglamentaciones anteriores. Los montos totales de inversión crecen sustancialmente en relación al período precedente.

Con respecto a la posible existencia de *adicionalidad*, las encuestas realizadas por los autores indican que sólo el 28% de las empresas señala que no habría realizado la inversión sin acceso a este beneficio. Se concluye en el trabajo que el programa impulsa a las empresas a adelantar en el tiempo la decisión de invertir y de incrementar los montos invertidos

4.1.2 Antecedentes Nacionales

La “oferta” de regímenes promocionales

Lorenzo *et al* (2005) describen y analizan el conjunto de instrumentos de política económica que inciden sobre las decisiones de los agentes del sector privado de la economía uruguaya, enfatizando el conjunto de acciones que podrían incluirse bajo la denominación de política industrial.

El espectro de instrumentos implicó el análisis del sistema tributario nacional, el Régimen de Promoción de Inversiones, el Régimen de Zonas Francas, el Régimen de Promoción de Servicios Turísticos, el Régimen de Promoción Forestal, la política arancelaria, la política de competencia, el acceso al financiamiento, la política energética, y las compras estatales.

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.

El análisis de los instrumentos de política industrial 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.

Diseño de mecanismos para la promoción de inversiones

Porto (2010) se plantea como objetivo presentar la estrategia de promoción de inversiones de Uruguay en el marco temporal 2005-2009. Presenta un breve diagnóstico sobre el rezago de crecimiento en nuestro país, luego se exhibe el marco conceptual que sustentó el diseño de la estrategia reciente de la Política Industrial, donde se agregan reflexiones sobre la teoría de los juegos y su aplicación a la política industrial así como reflexiones provenientes de los desarrollos teóricos del diseño de mecanismos de

incentivos y de la economía comportamental. Se profundiza en el Nuevo Régimen de incentivos fiscales a la inversión, como un Régimen heterodoxo en el marco de una política fiscal ortodoxa.

Se identifican dos clases de motivos para usar subsidios a la inversión, la compensación de fallas de mercado en el acceso a financiamiento y las disparidades regionales en materia de dotación de recursos de no libre movilidad. También se afirma que existen autores que ponen el énfasis en las debilidades institucionales como tercer factor explicativo. En este trabajo se agrega un cuarto argumento, la posibilidad de la estrategia pública de “seleccionar” el resultado del juego de interacciones estratégicas en los mercados de forma tal de que la estructura productiva resultante se relacione con los objetivos de desarrollo que se persiguen. La interacción estratégica de agentes públicos y privados da lugar a múltiples equilibrios posibles, y a la posibilidad por lo tanto de que cada gobierno “seleccione” una estructura productiva que se alinee con los objetivos de desarrollo perseguidos.

Según se desprende de esta investigación, la estrategia de promoción de inversiones en los últimos años en Uruguay parece estar teniendo un impacto positivo sobre la inversión en sí misma pero también sobre otras variables de desarrollo. Porto afirma que por primera vez en Uruguay se puede conocer el destino de cada dólar de beneficio a una empresa, no sólo en términos de su utilización sino fundamentalmente de su impacto.

Costos de los Regímenes de Inversión

Barrenechea y Troncoso (2006) centran el análisis en los principales regímenes de promoción comercial, productiva y de inversiones, tanto generales como sectoriales, que operaban en el año de estudio en el país. En la mayoría de los regímenes analizados, no se cuenta con una cuantificación clara sobre los costos de los regímenes generales y sectoriales, que permitiera ver su importancia relativa, lo que también dificulta el seguimiento de los mismos en un marco de implementación de políticas de competitividad.

Por otra parte, en los regímenes más generales, se encontraba que tenían regulaciones superpuestas, lo cual dificultaba aún más determinar la importancia de cada uno, agregando confusión a su análisis y posible uso, lo que generaba pérdida de oportunidades por los agentes económicos y dificultades para las autoridades para definir políticas claras y canalizar recursos a través de esos regímenes de promoción de inversiones.

Los regímenes de promoción seleccionados se separaron en dos grupos: los generales y por otro lado los que se referían a sectores económicos específicos. El trabajo permitió determinar las principales características de las regulaciones que conformaban los regímenes analizados, haciendo especial hincapié en los objetivos de cada Régimen. Además, se describen operativamente los regímenes para definir alcances y posibilidades en cada caso. Se estimaron los costos de estos regímenes para el Estado y la sociedad en

su conjunto, tanto sea debido a renunciaciones fiscales o subsidios explícitos o implícitos, como a transferencias entre los agentes económicos que actuaban en el marco de cada Régimen.

Se aprecia que el Régimen de Promoción de Inversiones es el principal instrumento, con el mayor costo para el Estado, o sea que otorga más beneficios que el resto. Bajo este Régimen, los proyectos de inversión de empresas agropecuarias e industriales obtienen dichos beneficios cuando son declarados promocionales por el Poder Ejecutivo, luego de su evaluación. La investigación permitió identificar una amplia variedad y cantidad de regulaciones especiales aplicadas a diferentes sectores, lo cual llevó a seleccionar un conjunto de regímenes correspondientes a sectores relevantes o cuyos efectos eran importantes, a la vez que se podía estimar razonablemente sus costos para el Estado y los agentes económicos.

La consideración del sacrificio fiscal

Por parte de diversos organismos de la administración pública también existen estudios que intentan analizar el impacto de algunos regímenes así como también el sacrificio fiscal asociado a la promoción de inversiones.

En el año 2009 la Asesoría Económica de la Dirección General de Impositiva (DGI), realizó la investigación *Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2005 – 2008*. El objetivo de este documento fue evaluar el sacrificio fiscal de todos los regímenes de promoción de actividades en nuestro país, tanto generales como específicos. El estudio realiza una estimación del sacrificio fiscal generado por los tratamientos impositivos preferenciales vigentes durante el período 2005 – 2008 en el sistema tributario uruguayo. La pérdida de recaudación que suponen dichas medidas es conocida como Gasto Tributario (GT).

Para algunos mecanismos, es posible encontrar en su propio proceso de autorización del gasto (generalmente a través de un proceso legislativo) estimaciones sobre los costos en los que se deberá incurrir para hacer frente a su ejecución y también es posible conocer en cualquier momento cuál es el monto de recursos involucrado en su funcionamiento. Por ser gastos que se describen en el presupuesto de funcionamiento, se conocen como gastos presupuestarios.

Los tratamientos fiscales especiales procuran favorecer a un sector o grupo no a través de un aumento del gasto público directo, sino a través de la disminución de los impuestos que cargan esa actividad. El efecto de este proceder podría verse como similar al de otorgar una ayuda por medio de una partida de gasto público. Por esta característica, a ese sacrificio fiscal se lo suele denominar Gasto Tributario (GT).

Para poder cuantificar el GT es necesario definir, en primera instancia, cuál sería la estructura tributaria que determinado sector o grupo enfrentaría en caso de no existir el tratamiento diferencial. A esa estructura, que depende del ámbito de aplicación general de

cada impuesto analizado, y la misma puede ser definida en función de las normas legales que regulan el tributo o de lo que se cree que debería ser una estructura ideal de ese tipo de imposición. El GT en el marco de este análisis, será aquella pérdida de recaudación que se generaría por un tratamiento impositivo desviado de la estructura normal de un impuesto.

Los mecanismos para materializar el beneficio son múltiples: exoneraciones, deducciones incrementadas, alícuotas reducidas, entre otros. La inclusión de los distintos tipos de mecanismos en la determinación del sacrificio fiscal dependerá de diversos factores, principalmente de los recursos con que se cuenta para realizar las estimaciones (humanos, informativos, posibilidad de hacer públicos los resultados) y de que tan amplio se es en la definición de estructura normal de un impuesto y en el aspecto temporal del GT. La cuantificación del GT, según la DGI, si bien se define como la pérdida de recaudación resultante de un tratamiento impositivo diferencial, no es equivalente al ingreso que se obtendría en caso de eliminar la exoneración. El monto de dicho ingreso dependerá del efecto del cambio impositivo en los agentes económicos, efectos que sólo pueden estimarse en forma aproximada a pesar que algunos métodos de estimación de los GT tienen en cuenta cambios en el comportamiento de los agentes afectados.

Dentro de las instituciones públicas responsables de la promoción de inversiones, la Unidad de Apoyo al Sector Privado del Ministerio de Economía y Finanzas (UnASeP-MEF), tiene como misión asesorar, proponer, implementar y facilitar la coordinación de políticas y acciones que mejoren el clima de negocios y favorezcan el desarrollo del sector privado y la inversión productiva. En el año 2010 dicha institución realizó el informe *Sacrificio Fiscal Real asociado a los proyectos de inversión promovidos 2008-2009*. El objetivo del trabajo consistió en evaluar el sacrificio fiscal asociado a la promoción de proyectos de inversión, donde se buscó medir los impactos directos e indirectos en el resto de la economía asociados a las inversiones que se realizaron efectivamente en el marco del Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones en los ejercicios cerrados durante los años 2008 y 2009. Se consideró un período de 10 años para evaluar ambos impactos sobre la economía.

Para el cálculo del sacrificio fiscal se tomaron datos proporcionados por DGI sobre la exoneración otorgada a las empresas en los ejercicios cerrados durante los años 2008 y 2009 y se estimó la recaudación generada indirectamente producto de las inversiones promovidas. Mediante la utilización de una metodología basada en encadenamientos sectoriales se estimó el impacto total de los proyectos en términos anuales, el cual representó un 0,0825% del crecimiento del PIB para los próximos 10 años. A su vez, un 0,0238% corresponde al crecimiento del PIB como consecuencia del impacto directo de la inversión, mientras que el restante 0,0587% representa el impacto indirecto.

Para obtener el sacrificio fiscal real, la UnASeP comparó el sacrificio fiscal, obtenido de los datos de DGI y de los estimados para los siguientes años, con el incremento en la

recaudación para los próximos 10 años, como consecuencia del impacto indirecto en el resto de la economía de las inversiones ya ejecutadas.

A partir de los supuestos asumidos y de la metodología utilizada se estimó que el incremento en la recaudación generada por los proyectos de inversión será mayor al sacrificio fiscal asumido por el concepto de promoción de inversión. Para contrastar estos flujos de ingresos, se actualizaron los ingresos anuales por concepto de incremento de recaudación y los montos que el Estado deja de recaudar por el mismo concepto. Para ello ambos flujos futuros se actualizaron por una tasa de descuentos del 10%. De acuerdo a estos datos, obtenidos con la metodología propuesta, entre el año 4 y el año 5, el Estado podrá recuperar, mediante la mayor recaudación asociada al incremento del producto, la pérdida fiscal producto de la promoción de inversiones de los proyectos analizados en la muestra.

4.2 Cuadros Resumen: Principales Antecedentes

Antecedentes Internacionales		
Autor (año) –período-	Metodología	Principales Resultados
Hai (2006a, 2006b)	<ul style="list-style-type: none"> teoría del “costo del capital para usuarios” teoría de la Q de Tobin 	<ul style="list-style-type: none"> ventajas fiscales y financieras ofrecidas con este fin no son suficientes para compensar los desincentivos representados por las deficiencias del entorno de los negocios incentivos pueden afectar significativamente las estrategias de ubicación y producción
Rivas y Castro (2009) para Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> indicadores del Marco Lógico del proyecto y sus modificaciones encuesta a los beneficiarios cálculo del valor presente del beneficio del programa 	<ul style="list-style-type: none"> Nuevo Régimen de Inversiones en el Sector Privado: monto total de inversión crece sustancialmente en relación al período precedente resultados de la encuesta indican que este programa constituye un efectivo incentivo para estimular la inversión, operó con mayor transparencia, resultó ser más efectivo que en casos anteriores sólo el 28% de las empresas señala que no habría realizado la inversión sin acceso a este beneficio programa impulsa a las empresas a adelantar en el tiempo la decisión de invertir y de incrementar los montos invertidos
Meunier y Mignolet (2004)	<ul style="list-style-type: none"> análisis regímenes de promoción regionales: exenciones impositivas y las subvenciones a la inversión enfoque de la imposición efectiva marginal (King y Fullerton -1984-) enfoque de la tasa impositiva media efectiva (Devereux y Griffith -1999 y 2002-) 	<ul style="list-style-type: none"> puestos de trabajo: incentivos pueden tener “efecto producción” y “efecto sustitución”, efecto neto desconocido ex ante elección entre reducción de impuestos y las ayudas directas a la inversión dependen de los criterios que se establezcan y las condiciones imperantes en los mercados y las preferencias de las autoridades Si los incentivos agotan sus efectos una vez pasados sus acciones, pierden su atractivo. Si, por el contrario, se generan economías de aglomeración, la irreversibilidad tiene un efecto atractivo más allá del período de concesión de las ayudas
Bronzini y de Blasco (2005) para Italia	<ul style="list-style-type: none"> impacto de un instrumento legal, la Ley 488 de la República de Italia trabajo de tipo econométrico para determinar la existencia o 	<ul style="list-style-type: none"> en qué medida las inversiones promovidas por los beneficios implican algo diferente a inversiones que no se habrían hecho en la ausencia de beneficios: sustitución intertemporal y sustitución “cross-sectional”, entre firmas evidencia de la primera, modelo econométrico, las empresas

	<p>no de adicionalidad en las inversiones</p> <ul style="list-style-type: none"> • diseño de regresión discontinua, estilo Campbell (1969) 	<p>beneficiadas desaceleran pronunciadamente su inversión pasado el período de vigencia de programa</p> <ul style="list-style-type: none"> • impacto de la Ley 488 es mayor en presencia de un mercado pequeño o donde existe cercanía geográfica entre los competidores: posible desplazamiento de la competencia debida al programa • escepticismo respecto a los resultados de la aplicación de la Ley 488 en Italia
Lorenzo (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • comparación “renuncias fiscales” de los incentivos, con volúmenes de inversión, producción, exportaciones o importaciones generados por los beneficiarios, y con magnitudes de la industria en su conjunto • modelos de regresión econométrica y de Vectores Autorregresivos para analizar impacto de la inversión en el crecimiento económico y la generación de empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • necesidad de incentivar la inversión por su importante contribución al crecimiento económico y la generación de empleo • los costos de oportunidad de los instrumentos son relativamente importantes, la cantidad de empresas beneficiadas por cada Régimen es muy pequeña en comparación al total de empresas existentes en la industria y el número de empleos generados también es reducido. • la promoción de las inversiones o la producción y exportaciones no debe resignarse, sino que se deben diseñar mecanismos que optimicen los recursos destinados a dicho propósito.

Antecedentes Nacionales		
Autor (año) –período-	Metodología	Principales Resultados
Lorenzo <i>et al</i> (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • descripción de los instrumentos y de las instituciones públicas y/o privadas que están involucradas 	<ul style="list-style-type: none"> • ausencia de un objetivo estratégico para la evaluación de las distintas acciones desplegadas • ausencia de criterio para evaluar cumplimiento de las metas
Barrenechea y Troncoso (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • análisis de los principales regímenes de promoción comercial, productiva y de inversiones, tanto generales como sectoriales • análisis de la legislación 	<ul style="list-style-type: none"> • no se cuenta con una cuantificación clara sobre los costos de los regímenes generales y sectoriales, que permitiera ver su importancia relativa • regulaciones superpuestas • Régimen de promoción de inversiones es el principal instrumento, con el mayor costo para el Estado • amplia variedad y cantidad de regulaciones especiales aplicadas a diferentes sectores
Porto (2010) – 2005 a 2009 -	<ul style="list-style-type: none"> • teoría de los juegos • política industrial • diseño de mecanismos de incentivos promocionales • economía comportamental 	<ul style="list-style-type: none"> • existen múltiples motivos para usar subsidios a la inversión • estrategia de promoción de inversiones tiene impacto positivo sobre la inversión en sí misma pero también sobre otras variables de desarrollo
Asesoría Económica DGI (2009) - 2005 a 2008 -	<ul style="list-style-type: none"> • evaluación del sacrificio fiscal de todos los regímenes de promoción de actividades, generados por los tratamientos impositivos preferenciales • modelo econométrico 	<ul style="list-style-type: none"> • 60% del GT es producido por los tratamientos impositivos diferenciales en el IVA, el cual también produce la mayor parte de la recaudación de la DGI • Como porcentaje de la recaudación: GT 28% • relación entre el GT y el PIB en el período analizado ha sido decreciente
UnASeP (2010) –2008a 2009 -	<ul style="list-style-type: none"> • se estimó la recaudación generada indirectamente producto de las inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> • el incremento en la recaudación generada por los proyectos de inversión será mayor al sacrificio fiscal asumido por el concepto de promoción de inversión en un plazo de 10 años

	<p>promovidas</p> <ul style="list-style-type: none"> • encadenamientos sectoriales • sacrificio fiscal real • se actualizaron los ingresos anuales por concepto de incremento de recaudación y los montos que el Estado deja de recaudar 	<ul style="list-style-type: none"> • entre el año 4 y el año 5, el Estado podrá recuperar, mediante la mayor recaudación asociada al incremento del producto, la pérdida fiscal producto de la promoción de inversiones de los proyectos analizados en la muestra
--	---	--

4.3 Problema de Investigación

Varios son los trabajos que han estudiado el tema de la inversión en el Uruguay, como se desprende del estudio de los antecedentes de la sección precedente. Muchos de ellos, incluso varios que no han sido reseñados allí, son relevantes en lo que refiere a la presente investigación.

Todos ellos tienen en cierta medida el objetivo de responder a la pregunta acerca del impacto de las políticas públicas sobre la inversión. Algunos se orientan más específicamente a analizar el costo fiscal de la implementación de las políticas públicas y la renuncia a la recaudación que se desprenden de su puesta en funcionamiento. Otros tratan de cuantificar o valorar en su impacto los efectos de las políticas sobre los niveles de inversión a nivel general, sectorial y por análisis directo de los beneficiarios.

Dos puntos fundamentales se desprenden del análisis de los antecedentes, sin embargo. En primer lugar, la cuestión de los determinantes de la inversión en Uruguay ya lleva varios años siendo estudiado. El presente trabajo tiene poco para aportar en ese sentido, ya que si bien siempre es relevante estudiar los motivos que llevan a incrementar el acervo de capital físico, existe abundante bibliografía que trata sobre el tema de la enumeración de los determinantes.

En segundo lugar, las metodologías de análisis de los regímenes promocionales de inversiones en Uruguay revisten un carácter que se podría denominar como mayormente descriptivo. Buscan en algunos casos rastrear y categorizar el total de la oferta de beneficios existentes para que los proyectos de inversión puedan acogerse, sin entrar demasiado en detalle respecto a su pertinencia, viabilidad o conveniencia para la sociedad uruguaya.

En otros, hay intentos por cuantificar mediante estimaciones algunos impactos en las variables asociadas a la inversión (variables objetivo de la política pública), o los costos mayormente fiscales asociados a la implementación de los regímenes de promoción. Esto es más cierto respecto a las medidas promocionales más recientes, en particular respecto a la última reglamentación de la Ley 16.906.

Existe necesidad de establecer valoraciones que, aunque limitadas, permitan estudiar más a fondo la conveniencia de las políticas de promociones que tienen el objetivo de favorecer la inversión, como forma de mejorar el crecimiento económico y el bienestar general de la sociedad.

En este sentido, no se encuentra en los antecedentes estudiados un estudio comparativo de las ventajas o perjuicios que, en términos relativos de unos contra otros, permitan hacerse una idea de cuán beneficiosos han sido los esfuerzos legislativos, administrativos, y en particular los fiscales, de los diferentes mecanismos generales.

El objetivo de este trabajo de investigación es el de evaluar una instancia puntual de impacto de los mecanismos generales de promoción de inversiones sobre la economía nacional.

La **pregunta inicial** que se pretende responder es entonces la siguiente:

¿Cuál es el impacto económico que ha tenido y tiene la última reglamentación de la Ley de promoción de inversiones en comparación con los anteriores regímenes generales?

Teniendo en cuenta los objetivos explicitados en la formulación del Decreto que reglamenta la Ley de promoción de inversiones podemos reformularla de la siguiente manera:

¿El Decreto 455/007 cumple con los objetivos que se ha trazado?

Es decir, se logra con esta reglamentación...

...ampliar la base de beneficiarios?;

...mejorar las posibilidades de acceso a los beneficios por parte de las pequeñas y medianas empresas?;

...asignar beneficios de acuerdo a los criterios de objetivo de política económica que marca la Ley?; y

...simplificar los procedimientos?

El siguiente capítulo aporta un modelo teórico simple para analizar esta pregunta y, a la luz de los antecedentes, formular las hipótesis de trabajo para responderla y para ser contrastadas posteriormente.

5 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

5.1 Principales conceptos involucrados y sus relaciones

A la luz de los antecedentes y la pregunta inicial el presente trabajo incorpora para el análisis los conceptos tradicionales de crecimiento económico medido como el incremento en el flujo anual de bienes y servicios producidos dentro del territorio político-administrativo de una nación, generalmente representados a través de los datos del PIB en las cuentas nacionales, y el elemento inversión, representado a través de la formación bruta de capital fijo, de la misma fuente.

Ya se ha establecido que se asume fundamentalmente una interdependencia entre ambos conceptos y se agrega fundamentalmente aquí, a través del Marco Conceptual la consideración de la intervención del Estado como actor que puede, a través de sus políticas, modificar la estructura económica de la sociedad.

Se ha incorporado el concepto de mecanismo de promoción de inversiones dentro de lo que es la “política industrial” de la política de promoción de inversiones. En este sentido, el objetivo del trabajo impone, dada la intención de arribar a conclusiones valorativas, la consideración del *sacrificio fiscal* como elemento necesario para la evaluación.

El sacrificio fiscal hace de contraparte inevitable y ponderadora de los logros obtenidos por las acciones desencadenadas, directa e indirectamente, por la política de promoción de inversiones. Intenta ser una aproximación al concepto de “gasto tributario”, que refiere al monto que la autoridad fiscal de la economía deja de recibir por consecuencia de la aplicación de una determinada acción, en este caso de política industrial gubernamental (Lorenzo: 2010).

También se habla de *incentivos fiscales* (James: 2009) para la consideración específica de los elementos de la política de promoción aquí analizados, y los beneficios sociales que resultan de la aplicación de las políticas serán considerados en forma clásica a partir de los objetivos ya mencionados de la actual política: el aumento del empleo, la incorporación adicional de ciertos agentes a los mecanismos, etc.

5.2 Corrientes teóricas recientes

El estudio del impacto de los regímenes promocionales de la inversión es un tema complejo y en cierta medida multidimensional. Abarca tanto cuestiones de teoría económica y economía aplicada, con los estudios empíricos necesariamente asociados a éstas, así como otras disciplinas tales como la ciencia política (en tanto se puede, por ejemplo, querer estudiar el papel que el poder de presión de diferentes sectores de la sociedad ejerce sobre el acceso a los incentivos), o la filosofía política y la ética social (en tanto que no es trivial que la sociedad toda, que es la que en definitiva sostiene

económicamente las políticas promocionales, a través de las exoneraciones fiscales y demás incentivos, tenga que aceptar sin más las redistribuciones de recursos que generalmente implican dichos mecanismos; incluso cuando se logren los objetivos deseados, lo serán solo desde una óptica derivada de una visión particular de la sociedad).

Más allá de estas posibilidades, en términos puramente analíticos se encuentran diferentes modelos de análisis que buscan explicar desde diferentes lógicas la pertinencia de los regímenes promocionales.

En el marco de la teoría neoclásica, siguiendo a Hai (2006b), existen diferentes esquemas analíticos:

5.2.1 Los incentivos en el marco de la teoría del Equilibrio Económico General.

Surgida a mediados de la década de los años 80', el tema de la identificación de las herramientas fiscales que más afectan las estrategias de inversión aplicadas por las empresas transnacionales llamó a la atención de los economistas. Particularmente, se intentó realinear los objetivos de las autoridades gubernamentales con el comportamiento fiscal de las empresas transnacionales.

Por ejemplo, el vínculo intertemporal del presupuesto gubernamental hace que un cambio de la alícuota corriente del impuesto corporativo entrañe necesariamente una compensación futura en términos de reducción de los gastos o incremento de la tributación general para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública.

Si bien este tipo de análisis excede las pretensiones del presente trabajo, aporta un elemento importante, esto es, la relación entre la intertemporalidad de las políticas públicas, su sostenibilidad en el tiempo, y la relación de todo ello con las decisiones de los agentes privados, entre ellas, las decisiones de inversión.

En dicho modelo, las autoridades del país anfitrión tratan de captar a la IED a través de la alícuota del impuesto corporativo sobre las ganancias y la concesión de deducciones de los gastos relacionados con la inversión. Mediante un análisis centrado en las interacciones entre las estrategias empresariales, los vínculos del presupuesto gubernamental y el comportamiento de los agentes. En estado constante, la condición óptima de uso del capital y, por consiguiente, el monto óptimo de inversiones puede expresarse como:

$$\sum_{i=1}^{\infty} \frac{(1-t^r) \cdot \partial F / \partial K}{(1+r)^i} = \frac{(1-t^r) \cdot \partial F / \partial K}{r} = (1-t^r) \cdot e$$

con t^r = alícuota del impuesto corporativo
 e = porción deducible de la inversión
 K = stock de capital

$$F = \text{ingreso nacional} = F(K_t, L_t) = \left[\alpha K_t^{1-\frac{1}{\mu}} + (1-\alpha)L_t^{1-\frac{1}{\mu}} \right]^{\mu \cdot (\mu-1)}$$

El lado izquierdo de la igualdad representa el beneficio marginal de la última unidad de capital, es decir el valor actual de las ganancias adicionales futuras, netas de impuestos, esperado por la inversión marginal. Por el contrario, el lado derecho representa el costo de adquisición, neto de impuesto, de una nueva unidad de capital.

En base a dichas condiciones puede concluirse que un aumento de las deducciones para inversiones subsidia el costo de adquisición de nuevo capital y, por consiguiente, alienta las inversiones, si bien de manera ambigua. De hecho, un incremento de la alícuota del impuesto corporativo produce un doble efecto. Por un lado, una alícuota más alta disminuye el retorno presente y la expectativa de beneficios futuros, lo cual supuestamente deprecia el capital corriente y reduce el aliciente para implementar nuevas inversiones (efecto de capitalización).

Sin embargo, con una tasa de deducción positiva, un aumento de la alícuota incrementa o bien el valor de la deducción fiscal, o el subsidio para la adquisición de nuevo capital (efecto de incentivo). Por lo tanto, el aumento de la alícuota del impuesto corporativo puede finalmente promover o retardar la llegada de nuevas inversiones según la magnitud de los dos efectos de incentivo y capitalización anteriormente mencionados.

Particularmente interesantes son las siguientes conclusiones:

- Si $e = 1$ (lo cual significa que el gobierno optó por ofrecer una deducción total de los gastos para inversiones), el sistema tributario resulta neutral con respecto a las inversiones, pues ello no afecta la condición marginal de uso óptimo del capital (es decir, el factor $(1 - tr)$ se anula en ambos lados de la igualdad);
- Si $e < 1$, a través del aumento de la alícuota del impuesto corporativo, el gobierno reduce más que proporcionalmente los beneficios netos esperados con respecto al aumento del subsidio para la adquisición de nuevo capital y, finalmente, acaba por disminuir el aliciente para nuevas inversiones;
- Si $e > 1$, las autoridades de la economía anfitriona participan más que proporcionalmente en el financiamiento del costo del nuevo capital con respecto a los beneficios netos esperados de la inversión, lo cual empuja las empresas a llevar a cabo nuevos proyectos de inversiones.

A pesar de que la oferta de incentivos para captar a la IED pueda justificarse en base al argumento de la auto-sostenibilidad de la forma de financiamiento, ellos entrañan efectos implícitos.

En primer lugar, los incentivos reducen el costo de adquisición de nuevo capital y, debido al mecanismo de arbitraje, el precio del capital existente acaba por disminuir también. Por lo tanto, ya que una reducción inmediata del precio de los activos representa una expropiación implícita parcial del stock de capital inicial, los incentivos para inversiones pueden considerarse finalmente un impuesto patrimonial aplicado a las generaciones corrientes.

Además, dichas generaciones no tienen la oportunidad para participar en los beneficios futuros esperados de las inversiones, debido a su horizonte temporal finito. En otras palabras, los incentivos fiscales ofrecidos para estimular las inversiones y, a través de ellas, el crecimiento económico, implican una redistribución intergeneracional de recursos desde las generaciones corrientes hacia las generaciones futuras.

En segundo lugar, si las autoridades gubernamentales apuntan a un sistema tributario neutral para no distorsionar las estrategias de inversión llevadas a cabo por las empresas, la tasa de deducción fiscal debe ser necesariamente unitaria ($e = 1$). De esta forma, en equilibrio, el diferencial entre el producto marginal del capital y el tipo de interés de mercado se anula, lo cual significa que la alícuota del impuesto corporativo no puede afectar la condición de uso óptimo del capital. De hecho, la reducción del parámetro e produce el efecto de aumentar el precio de los activos y, por consiguiente, acaba por asignar ganancias de capital a los dueños del stock inicial. Para evitar dicho efecto, las autoridades tributarias pueden aumentar la alícuota del impuesto corporativo con el objetivo de mantener constante el precio de los activos en su valor inicial de equilibrio.

Sin embargo, de esta forma se introduciría una desventaja para las generaciones corrientes, pues el aumento de la alícuota reduce el tipo de interés (es decir el retorno del capital). Además, es preciso tener en cuenta que en ausencia de costos de ajuste del capital y con un sistema tributario neutral, el producto marginal del capital debe igualar el tipo de interés, lo cual necesariamente impone una reducción del stock de capital. Por lo tanto, la transición hacia un régimen fiscal neutral entraña un aumento de los ingresos tributarios.

5.2.2 Evaluación del impacto de los esquemas de incentivos para inversiones.

El impacto de los incentivos en la economía anfitriona debería analizarse teniendo en cuenta cuatro factores distintos: el impacto sobre la alícuota impositiva marginal efectiva (AIME), el efecto de atracción o catalizador, los resultados del análisis de costo-beneficio y la calidad de los ingresos de inversiones.

- *El impacto sobre la AIME.*

El método estándar para evaluar el impacto de un sistema tributario (inclusive los esquemas de incentivos) en la decisiones de inversiones se basa en la estimación de la alícuota impositiva marginal efectiva (AIME), la cual representa una medida del efecto

de distorsión debido al diferencial de la rentabilidad del proyecto antes y neto de impuestos. Particularmente, la AIME puede expresarse como:

$$AIME = \frac{p - s}{p} \quad \text{con} \quad \begin{array}{l} p = \text{tasa de retorno antes de impuestos} \\ s = \text{tasa de retorno neto de impuestos} \end{array}$$

Por lo tanto, cuanto más el incentivo tenga la capacidad de minimizar la AIME, su acción de aliento de las inversiones será más eficaz. Los estudios de impacto utilizan convencionalmente proyectos de inversión representativos para investigar el efecto de los varios incentivos en condiciones de igualdad de los demás factores determinantes de la AIME.

De esta forma, puede compararse la reducción de la AIME (es decir el impacto del incentivo) con la pérdida de ingresos tributarios asociada con cada herramienta. Dicha relación puede asimismo expresarse como un ratio (RCE) en el cual las dos variables representan variaciones en porcentaje con respecto a un valor de referencia (o benchmark) que refleja la alícuota estándar del impuesto corporativo.

Un RCE (es decir el ratio de los costos asumidos en función de la eficacia deseada) mayor que 1.00 indica que el efecto del incentivo, calculado como minimización de la AIME, compensa más que proporcionalmente el efecto negativo sobre los ingresos nacionales, calculado como reducción del VAI.

Esta representa otra cuantificación de los posibles logros de la implementación de las políticas respecto a los costos asociados a su implementación, aunque sin el énfasis en lo temporal del modelo anterior.

5.2.3 Cálculo del costo de oportunidad de los incentivos para inversiones.

En la misma línea de comparación, pero con otra inspiración se presenta el siguiente esquema:

El método convencional para calcular el costo de oportunidad de los incentivos otorgados para captar la IED se basa en el concepto de “egreso fiscal”, es decir la diferencia entre los ingresos tributarios en correspondencia del régimen estándar y los impuestos pagados por cada empresa elegible bajo el tratamiento preferencial. En términos agregados, el monto del egreso fiscal (EF) puede calcularse como:

$$EF = \sum_{k=1}^n (tBI - X) \quad \text{con} \quad k = 1, 2, \dots, n$$

t = alícuota estándar del impuesto corporativo
 BI = base imponible
 X = impuestos pagados por las empresas

Desde el punto de vista del gobierno del país anfitrión, la concesión de un incentivo equivale al otorgamiento de un subsidio directo, ya que puede suponerse que algunas de las empresas beneficiarias habrían implementado el proyecto de inversión también sin el aliciente representado por los incentivos (tasa de redundancia). Por lo tanto, la estimación del costo de oportunidad de los incentivos debería prever preliminarmente el cálculo del egreso fiscal ponderado por el retorno de la inversión, la duración del esquema y la tasa de redundancia estimada para derivar el Valor Equivalente al Subsidio (VES) del beneficio fiscal ofertado. Ello puede expresarse como:

$$VES = I * RDI * D * \sum_{k=1}^n rEF \quad \text{con} \quad k = 1, 2, \dots, n$$

I = monto de la inversión
 RDI = retorno promedio de la inversión
 D = duración del esquema
 r = tasa de redundancia
 EF = egreso fiscal

Debido al hecho de que la IED incremental atraída (es decir el proyecto de inversión impulsado por la oferta de incentivos) puede expresarse como $(1 - r) * I$, es posible expresar el VES en función de la inversión incremental (II) como:

$$VES(II) = \frac{I * RDI * D * \sum_{i=1}^n rEF}{(1 - r) * I}$$

Además, dado que la variable D representa el horizonte temporal utilizado para el “phasing out” del esquema, el valor del VES(II) debería actualizarse a través de una tasa de descuento apropiada (i) para derivar su valor actual (VA).

$$VA[VES(II)] = \sum_{j=1}^D \frac{1}{(1+i)^j} \left[\frac{I * RDI * D * \sum_{j=1}^n rEF}{(1 - r) * I} \right] \quad \text{con } j = 1, 2, \dots, D$$

Finalmente, además del valor actual del VES, es asimismo preciso tener en cuenta los efectos indirectos (EI) producidos por el esquema de incentivos sobre los ingresos nacionales del país anfitrión. Por lo tanto, el costo de oportunidad (CdO) de los incentivos otorgados puede determinarse como:

$$CdO = \sum_{j=1}^D \frac{1}{(1+i)^j} \left[\frac{I * RDI * D * \sum_{j=1}^n rEF}{(1-r) * I} \right] + EI1 - [EI2 + EI3 + EI4]$$

con:

EI1 = las inversiones incrementales estimuladas por los incentivos pueden generar empleo y alentar actividades económicas, generando de esta forma recursos imponibles a través de impuestos sobre los ingresos de la renta de las personas físicas y de sociedades. Por lo tanto, dicho efecto tiene un impacto positivo sobre los ingresos nacionales;

EI2 = la expansión incremental de actividades económicas existentes, estimulada por los incentivos, puede provocar la reducción de la facturación y, por consiguiente, la base imponible de las empresas competidoras domésticas en forma de menores participaciones en el mercado, apropiación de recursos o, en el caso de zonas francas, flujos ilícitos hacia zonas o mercados no elegibles para el tratamiento preferencial. Por lo tanto, dicho efecto tiene un impacto negativo sobre los ingresos nacionales;

EI3 = los incentivos pueden favorecer escapatorias, estrategias de “rent-seeking”, evasiones fiscales o corrupción de los oficiales administrativos. Por lo tanto, dicho efecto (que se acentuará cuanto más débil sea el entorno institucional del país receptor) tiene un impacto negativo sobre los ingresos nacionales;

EI4 = la implementación del esquema de incentivos introduce una distorsión en el sistema tributario cuya administración, monitoreo y evaluación requieren adecuados recursos adicionales. Por lo tanto, dicho efecto tiene un impacto negativo sobre los ingresos nacionales.

En suma, la comparación entre el egreso fiscal (EF) enfrentado por las autoridades gubernamentales y el costo de oportunidad relacionado con los incentivos ofrecidos (CdO) señala que el EF sobrestima el CdO si r es bajo y EI1 es alto. Al revés, el EF subestima el CdO si r es alto y RE2, RE3 y RE4 son elevados. Cabe destacar, sin embargo, que ni la tasa de redundancia ni los efectos indirectos son fácilmente medibles.

5.3 Costos y Beneficios de los incentivos fiscales: un modelo simple de incentivos

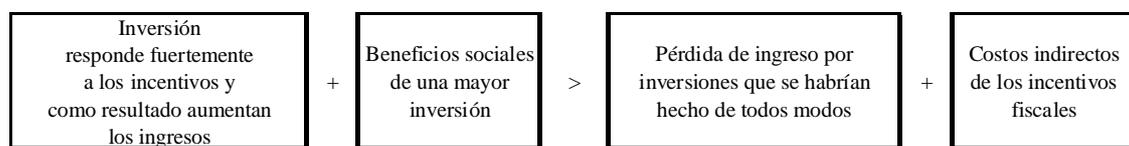
Por otra parte, James (2009) apunta a analizar la utilización de incentivos para el mayor desarrollo de inversiones. Examina cómo los incentivos de inversión pueden utilizarse para fomentar la inversión privada, particularmente en los países en desarrollo.

Las políticas de incentivos tienen diferentes costos y beneficios para los gobiernos. Los incentivos fiscales se definen como las desviaciones del sistema fiscal general que se aplican a ciertos tipos de inversiones para reducir sus obligaciones tributarias. Los

gobiernos deben equilibrar sus costes y los beneficios potenciales. Algunos factores a considerar son:

- Los posibles ingresos más altos de una mayor inversión.
- Los beneficios sociales (por ejemplo, generación de empleo), y las externalidades positivas en el resto de la economía.
- Las pérdidas de los fondos invertidos que se habrían hecho sin los incentivos.
- Los costes indirectos de los incentivos (por ejemplo, gastos administrativos).

Los incentivos a la inversión son beneficiosos si:



En otras palabras, reducir los impuestos para un sector determinado puede inducir a la inversión de capital que no solo genera un aumento de los ingresos del sector y genera beneficios sociales, sino que también reduce ingresos públicos e impone costos indirectos en la economía. Así que en este tipo de incentivos, la política es exitosa si el lucro cesante y los costes indirectos son más que compensados por mayores ingresos y beneficios sociales de la inversión adicional.

Analíticamente, James propone la siguiente formulación:

La autoridad gubernamental maximiza su utilidad estableciendo la tasa de impuesto (T) en:

$$U = R(T) + S(K) - C(T - t, I) \quad (\text{Ecuación 1})$$

Donde $R(T) = T * K$, un impuesto sobre el capital, pero en el caso de un sector con incentivos impositivos, éste será grabado con un menor impuesto: t. La base de capital puede entonces ser desagregada en:

$K_1 + K_2(T, t) + K_3(T)$, donde K_1 es el capital que se habría invertido de todas formas en el sector favorecido, $K_2(T, t)$ es el capital en ese sector favorecido que responde al incentivo y $K_3(T)$ es la inversión de capital en el sector regular.

$S(K(T))$, es el beneficio social derivado de las inversiones en el sector con ventajas fiscales que es a su vez una función creciente del capital invertido $K(T)$, que a su vez es una función del tipo de gravamen. El beneficio social puede definirse como el beneficio que va más allá de la inversión (por ejemplo las externalidades positivas, o las inversiones públicas que tienen características de bienes públicos tales como la infraestructura), y

$C(T-t, I)$, es el costo indirecto de los incentivos. Un beneficio especial a determinados sectores impone un costo adicional para la economía (como las distorsiones y los costos administrativos). Este costo se incrementa con el diferencial de impuestos entre el sector favorecido y el regular (T-t) debido a las distorsiones económicas y la evasión incrementada. El costo también disminuye con el clima de inversión (I) o la fuerza de las instituciones. Por ejemplo, si la administración tributaria es eficiente, hay menos fugas debido a la mala utilización de los incentivos y por ende menores costos.

Por definición:

$$K_2(T, T) = 0 \quad (\text{Ecuación 2})$$

Es decir, cuando no hay un incentivo fiscal, esta parte del capital es cero.

De allí que:

$$R_1(T) = T(K_1 + K_2(T, t) + K_3(T))$$

Como resultado, cuando se ofrecen incentivos, la ecuación 1 puede escribirse ahora como:

$$U = T * (K_1 + K_2(T, t) + K_3(T)) + S(K(T)) - C(T-t, I) \quad (\text{Ecuación 3})$$

Cuando no se dan los incentivos (es decir, T- t = 0),

$$U = T * (K_1 + K_2(T, T) + K_3(T)) + S(K(T)) - C(0, I) \quad (\text{Ecuación 4})$$

El Gobierno ahora reduce el tipo impositivo para el sector favorecido con las exoneraciones de T a $t = T - \Delta T$, para maximizar la utilidad dada por la ecuación sin cambiar la tasa para la economía regular. Debido a que este cambio sólo se aplica al sector con beneficios tributarios, $K_3(T)$ se mantiene sin cambios.

Por lo tanto la ecuación 3 se podría escribir como:

$$U + \Delta U = (T - \Delta T) * (K_1) + (T - \Delta T) * (K_2 + \Delta K_2) + T * K_3(T) + S(K(T - \Delta T)) - C(\Delta T, I)$$

(Ecuación 5)

Donde:

$$\Delta K_2 = \Delta T * \frac{\partial K}{\partial t}$$

es el aumento de la inversión de capital en el sector favorecido por el incentivo. Esto depende críticamente del tamaño de $\frac{\partial K}{\partial t}$.

Como resultado, el impacto de una pequeña disminución en ΔT del impuesto sobre la utilidad del gobierno está dada por la resta de la ecuación 5 menos la ecuación 4.

Se puede observar entonces que es:

$$-\Delta T * K_1 + T * \Delta T * \frac{\partial K}{\partial t} + S'(K) * \Delta T * \frac{\partial K}{\partial t} - \Delta T * C_1$$

Donde C_1 es la derivada parcial de la función del costo con respecto al primer argumento. Por lo tanto una disminución en una unidad del impuesto para el sector beneficiado aumentaría de utilidad, siempre que:

$$T * \frac{\partial K}{\partial t} + S'(K) * \frac{\partial K}{\partial t} \geq K_1 + C_1 \quad (\text{Ecuación 6})$$

La ecuación 6 es el clásico problema del gobierno. Cada uno de sus términos puede explicarse como sigue:

$T * \frac{\partial K}{\partial t}$ es el efecto de la curva de Laffer, que opera en la premisa de que bajar los impuestos fomenta la inversión y así aumenta los ingresos. Esto depende del tamaño de $\frac{\partial K}{\partial t}$. Si el capital no varía mucho con tipos impositivos más bajos, implica que bajar los

impuestos no da lugar a mucho más ingresos. En el caso extremo en que $\frac{\partial K}{\partial t} = 0$, se implica que los impuestos más bajos dan como resultado una pérdida de ingresos para el gobierno.

$S'(K) * \frac{\partial K}{\partial t}$ es el beneficio social derivado de las inversiones de capital adicionales. El beneficio social es proporcional a la inversión de capital adicional inducida por los impuestos más bajos, así como a cuánto responde el beneficio social en relación a la inversión de capital.

K_1 es la pérdida de ingresos procedentes de impuestos más bajos de la inversión en el sector beneficiado que se habría realizado aún sin exención. Si $K_1 = 0$, esto implica que la inversión se realizaría sólo por el incentivo fiscal. Como resultado de ello no hay pérdida de ingresos procedentes de los incentivos.

C_1 es la función que denota el costo indirecto de incentivos.

El Gobierno ahora reduce la tasa impositiva únicamente a favor del sector beneficiario, lo que se traduce en un aumento de los ingresos de las inversiones que fueron influenciados positivamente por el cambio de impuestos, los beneficios sociales de este aumento de la inversión, la pérdida de los ingresos de las inversiones que se habrían hecho aún sin incentivos, y los costos indirectos de los incentivos.

Implicancias de política:

Expresión	Explicación	Implicancia de política
$\frac{\partial K}{\partial t}$ es pequeño	la inversión no responde a los incentivos	el beneficio económico de los incentivos es muy limitado
$S'(K)$ es grande	la inversión genera grandes beneficios sociales	los incentivos en este sector son buenos para la economía
K_1 es grande	gran parte de la inversión se habría realizado igual, a pesar de los incentivos	pérdida de ingresos para el estado
C_1 es grande	los incentivos tienen altos costos indirectos	costos administrativos y por evasión reducen el beneficio económico de los incentivos

Como resultado, el éxito de cualquier política de incentivos fiscales se asienta en la sensibilidad de la inversión a los tipos impositivos, lo que depende de las condiciones que favorecen a la inversión, los beneficios sociales que cualquier inversión adicional genera, y los costos indirectos de la política de incentivos.

Según James, entonces, para tener éxito, una política de incentivos se basa en tres factores que deben ser satisfechos:

1. que la inversión sea muy sensible a los tipos impositivos, y que las bajas de impuestos generen significativos incrementos de la inversión
2. la inversión genere muchos beneficios sociales
3. la política de incentivos tenga bajos costos indirectos

En función de estos desarrollos se analizará en forma cuantitativa los regímenes generales de promoción de inversiones en Uruguay, con especial énfasis en la reglamentación más reciente, de forma de poder arribar a conclusiones respecto a la conveniencia o no de dicho mecanismo para la sociedad uruguaya. En el siguiente capítulo se formulan las hipótesis que posteriormente serán contrastadas.

6 HIPÓTESIS ORIENTADORAS

Del estudio desarrollado en los capítulos anteriores, referente a los antecedentes nacionales, internacionales y a las explicaciones teóricas sobre los modelos de incentivos fiscales a la inversión, se desarrollan a continuación las hipótesis que guiarán la presente investigación, las cuales pueden pensarse como respuestas a la pregunta: *¿Cuál es el impacto económico que ha tenido y tiene la última reglamentación de la Ley de promoción de inversiones en comparación con los anteriores regímenes generales?*

En función de esta pregunta, la que resume el objetivo de este trabajo monográfico, se formularán dos hipótesis, una primera referente al sacrificio fiscal potencial como aproximación al concepto de egresos fiscales del apartado anterior y otra en torno a los objetivos de la última reglamentación de la Ley de promoción de inversiones (Decreto 455/007).

Como se enunció en la introducción y se cotejó en los capítulos relacionados a la evolución de la economía nacional por un lado, y los antecedentes por otro, los estudios empíricos y teóricos que conforman la literatura identifican ciertas características de dicha reglamentación, en cuanto al sacrificio fiscal asociado y los posibles efectos en la inversión y los objetivos de política económica.

Ya se vio en el capítulo 3 cómo el nivel de inversión general y la inversión privada tienen un crecimiento especialmente significativo al mismo tiempo que se pone en vigencia la nueva reglamentación, esto es, se aceleran los índices de crecimiento de dichas variables tanto en 2008 y 2009, presentándose en este sentido tasas históricamente altas.

A partir de todos los elementos anteriores, la primera hipótesis que orientará la estrategia empírica es, en cuanto a la política de promoción de inversiones que genera la nueva reglamentación respecto a las anteriores:

1) La cantidad de proyectos aprobados para su inclusión aumenta, aumentando la participación de la inversión promovida por el Régimen general dentro de la inversión agregada del sector privado, incrementándose de esta forma el sacrificio fiscal asociado a la promoción de inversiones

Asimismo, la revisión de antecedentes muestra algunos trabajos que tienen en cuenta lo que en el marco teórico basado en James (2009) se representa por $S(k)$, el beneficio social derivado de las inversiones en el sector con ventajas fiscales. Rivas y Castro (2009) detectan impactos positivos en algunas variables asociadas a la inversión promovida a través de indicadores de resultados. Porto (2010), por otro lado, afirma que la existencia de información detallada en mayor grado gracias a las nuevas regulaciones asociadas al Nuevo Régimen de inversiones permite inferir avances en los objetivos de política a partir de su puesta en práctica.

En el marco teórico se establece que hay tres factores que inciden en el éxito de una política de incentivos. El que la inversión sea sensible a los tipos impositivos, y que las bajas de impuestos generen significativos incrementos de la inversión es en parte lo que se quiere estudiar al analizar la validez de la primera hipótesis.

Que la política de incentivos tenga bajos costos indirectos es algo que escapa al alcance de este trabajo, aunque puede asumirse que la nueva reglamentación más bien tiende a reducir dichos costos y sus causas, sobre todo a partir de la implementación de los formularios estándar. A este respecto se mencionarán algunos resultados en el capítulo 7.

La segunda hipótesis intenta responder a si la inversión promovida genera los beneficios esperados, al responder a la pregunta orientadora respecto al logro de los objetivos explicitados en la formulación del Decreto 455/007, a la luz de lo analizado en los capítulos precedentes

<p>2) El diseño institucional es exitoso en lograr los objetivos establecidos en la exposición de motivos de la reglamentación en cuanto a: aumentar el empleo asociado, promover la participación de pequeñas y medianas empresas, favorecer el aumento de las exportaciones, agilizar los trámites de evaluación o aprobación de los proyectos, favorecer la radicación de proyectos de inversión en el interior del país, promover la inversión tanto de tecnologías más limpias como de inversión en investigación, desarrollo e innovación</p>

7 ESTRATEGIA EMPÍRICA

7.1 Metodología

Con la intención de analizar el impacto económico y social del Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones, y en contraste con las anteriores reglamentaciones que estuvieron vigentes en nuestro país desde el año 1974, se propone abordar la presente investigación desde dos perspectivas metodológicas.

Mediante ambas se intentará cuantificar el resultado de la política de incentivos fiscales al desarrollo de inversiones promovida en noviembre del año 2007, considerando los tres factores que considera James para que una política de incentivos sea exitosa (la política de incentivos tenga bajos costos indirectos, la inversión genere beneficios sociales, y la inversión sea muy sensible a los tipos impositivos), y la pregunta que se pretende responder en la presente investigación (si el Decreto 455/007 cumple con los objetivos que se ha trazado).

En una primera instancia se examinarán los tres mecanismos generales de promoción de inversiones mencionados anteriormente, de modo de contar con una evolución a mediano plazo del alcance y de las derivaciones de cada uno de estos y ver cuál es el aporte en ese sentido de la última reglamentación. Para lograr esto se toma como referencia el trabajo de Fernando Lorenzo (2010), en el cual se realiza un estudio que cuantifica la importancia de los incentivos, en términos de los costos de oportunidad medidos por las “renuncias fiscales” incurridas por su implementación, y la comparación de éstas con variables macroeconómicas relevantes.

En una segunda instancia se intentará evaluar directamente el impacto en los resultados en cuanto a los objetivos de política económica de la actual reglamentación, la cual, desde la perspectiva del presente trabajo, propone el mayor cambio en materia de instrumentos de incentivos a la inversión privada en el marco temporal analizado.

Con esta última intención se proponen dos metodologías que corresponden a mecanismos de evaluación de impacto de programas de políticas de promoción. La primera de éstas toma como referencia la propuesta de Storey (1997), donde se contrastan los resultados obtenidos en cuanto a los objetivos de la política, entre los beneficiarios de los programas estatales y los no beneficiarios (usando éstos últimos como forma de presentar un “contrafactual”, una aproximación a qué habría pasado en ausencia del beneficio).

La última metodología tiene el propósito de conocer las características generales de las relaciones entre los montos que las empresas declaran que han de invertir y aquello que declaran que esas inversiones traerán aparejado en materia de empleo, exportaciones, producción más limpia, entre otros objetivos. Se utiliza un modelo de regresión simple por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios entre las variables consideradas, tomando en este caso al sacrificio fiscal como variable dependiente.

7.2 Metodología de comparación de costos y beneficios sociales

En el marco teórico conceptual se da cuenta de diferentes modelos de análisis que, desde diferentes ópticas, plantean posibles abordajes conceptuales para establecer un estudio analítico de los regímenes de promoción de inversiones. Todas tienen en común, sin embargo, la idea de que es necesario tener algunos elementos en cuenta para ese análisis.

Se puede ver que en todos se plantea la necesidad de una cuantificación de beneficios y costos resultantes de la aplicación de los regímenes. Esto toma muy diferentes formas, desde analizar los costos de oportunidad, hasta la necesidad de tener en cuenta los horizontes intertemporales e incluso la interacción comportamental entre los agentes públicos y privados. Pero en definitiva todos plantean la necesidad de obtener un “saldo” de la cuantificación de esos beneficios y costos, como indicación tangible que permita la adopción de un juicio de valor respecto a los instrumentos, tanto sea para su análisis individual como para las comparaciones que sean pertinentes (otros regímenes, ausencia de instrumentos, etc.).

En el caso de la economía uruguaya, los antecedentes revisados son claros en afirmar la escasez de información relevante en la mayoría de los regímenes, a la hora de cuantificar dichas cuestiones, así como la ausencia de objetivos bien definidos por la política para la existencia de dichos mecanismos.⁵

Es por ello que un análisis que pretenda abarcar todos los conceptos contenidos en aquellas metodologías se vuelve ilusorio para el Uruguay, optándose en este trabajo por medidas más simples y que contemplen tanto la existencia y disponibilidad de datos, como una atención particular a los mecanismos de promoción y los objetivos planteados por la autoridad que los puso en práctica según se desprende de las Leyes, Decretos, reglamentaciones, etc.

En la revisión de los antecedentes internacionales se encontrará el trabajo de Lorenzo (2010), en el cual, entre otros puntos de análisis de diferentes regímenes promocionales de la República del Paraguay, se realiza un estudio que consiste en cuantificar la importancia de los incentivos, en términos de los costos de oportunidad medidos por las “renuncias fiscales” incurridas por su implementación; y la comparación de éstas con el volumen de inversión, producción, exportaciones o importaciones generados por los beneficiarios, y con magnitudes de la industria en su conjunto.

Comúnmente se denomina “Gasto Tributario” al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo distinto del establecido por la legislación tributaria para los contribuyentes en general.

Según Lorenzo (2010:4), “... modificaciones tributarias que constituyen un tratamiento preferencial que beneficia a un sector, rama, región o grupo de contribuyentes, pueden ser considerados como *Gasto Tributario*. Los Gastos Tributarios son instrumentos fiscales

⁵ Ver Porto (2010), Lorenzo *et al* (2005), Barrenechea y Troncoso (2006)

que utilizan los gobiernos como una alternativa a los programas de gasto directo que se emplean para alcanzar ciertos objetivos económicos y sociales; sin embargo, esto da origen a una considerable opacidad al sistema tributario, en la medida de que no se dispone de una metodología que permita estimar cuánto se deja de recaudar, y más importante, su cuantificación permite tener un indicador que determine si lo que se deja de percibir como ingreso tributario está cumpliendo los objetivos económicos o políticos para los cuales fueron creados.”

Por lo tanto, si existen estimaciones de lo que se deja de percibir por motivo del beneficio otorgado, sea en forma de exenciones, exoneraciones, devoluciones, etc., estas cuantificaciones permiten hablar de la “renuncia” que trae aparejado el instrumento, y contra la cual se puede hacer una comparación tanto de los beneficios estimados de su aplicación, como de las renunciaciones que traen aparejadas instrumentaciones alternativas que tengan el mismo objetivo promocional o similares.

Esta última estrategia es tal vez la más relevante, en la medida en que las renunciaciones fiscales pueden estar subvalorando el verdadero “gasto fiscal”. De allí que más que obtener un análisis poderoso a nivel de cada instrumento, presenta mucho interés el análisis interinstrumental, como modo de establecer una valoración relativa de los mecanismos que se consideren más relevantes.

Se aplica esta metodología para las tres reglamentaciones del Régimen General de Promoción de Inversiones que estuvieron y están vigentes. Para analizar estos datos se parte de un análisis descriptivo de las inversiones promovidas por medio de estos mecanismos. En una segunda instancia, se estudia, considerando la metodología descrita en párrafos anteriores, tres momentos en los cuales rigieron normativas diferentes, contemplando que los períodos escogidos presenten características similares.

Los años escogidos serán aquellos donde se presentan fases expansivas en el ciclo de inversión privada efectuada. En una primera instancia se planteó el análisis de los 3 “picos” en la evolución de la inversión privada en Uruguay (1980, 1998, y 2008). Sin embargo, no se cuenta con los datos necesarios para la evaluación del año 1998. Por este motivo se sustituye el año 1998 por el año 2007, como período para el estudio del Decreto 92/98.

Se comienza presentando una descripción detallada de los mecanismos y su funcionamiento, para comprender de una manera más adecuada la trascendencia de cada uno de ellos.

Por último, se realiza un análisis comparativo de estas tres instancias examinadas, con la intención de poder alcanzar conclusiones de la importancia de los tres Regímenes Generales vigentes a lo largo de estos años.

7.2.1 Fuentes de información

Para detallar las diferentes fuentes de información utilizadas en el presente análisis, se considera necesario diferenciar cada uno de los tres períodos estudiados, debido a que, en algunos casos, las mismas variables, en diferentes años, fueron obtenidas de diferentes fuentes.

Año 1980

Para estudiar la operativa del mecanismo de promoción de inversiones vigente entre los años 1974 y 1998 se analiza el Decreto-Ley 14.178, promulgado el 18 de abril de 1974. Los datos de cada uno de los proyectos aprobados por la Unidad Asesora de Promoción Industrial (UAPI) fueron obtenidos de un Informe presentado en el año 1992 por el Ministerio de Industria, donde se exhibieron los datos desde 1974 hasta 1992 inclusive. Los montos de los proyectos promovidos por la UAPI son manifestados en dólares norteamericanos (U\$S), considerando la cotización vigente al momento de presentar cada emprendimiento.

Las variables Producto Interno Bruto (PIB), Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF), y Formación Bruta de Capital Fijo privada (FBKF privada) del año 1980, fueron obtenidas del estudio de Federico González, “*Inversión pública e inversión privada en el Uruguay: ¿crowding-in o crowding-out?*”, del año 2007. Las mismas fueron elaboradas a partir de las series provenientes, desde 1955 hasta 1963 del BROU, Cuentas Nacionales (1965), desde 1964 hasta 1972 del Departamento de Estadísticas del BCU, y de 1973 a 2005 Boletines Estadísticos del BCU. Los datos del PIB fueron contrastados con datos provenientes del BCU, para su evolución desde 1970 hasta la actualidad.

La información proveniente de estas fuentes fue obtenida en pesos corrientes, y para poder contrastarla con los datos provenientes de la UAPI, se convierte esta serie de datos en dólares considerando el tipo de cambio promedio entre compra y venta, y a su vez, en el promedio anual. La cotización del tipo de cambio entre pesos uruguayos y dólares fue obtenida del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Año 2007

A partir del año 1998, el Régimen General de Promoción de Inversiones se rigió por la Ley 16.906, la cual fue reglamentada, en una primera instancia, por el Decreto 92/98, aprobado el 21 de abril de 1998.

Los criterios básicos generales en los que se fundamentan las actuaciones de la COMAP, a efectos de su asesoramiento al Poder Ejecutivo para los proyectos de inversión contemplados en la Ley 16.906, indican la operativa del Régimen de Promoción de Inversiones vigente en el año 2007⁶.

⁶ El mismo está disponible de la página web del MEF, en la sección de Comisión de Aplicaciones de la Ley 16.906 (COMAP), www.mef.gub.uy.

En este caso, el número de proyectos de inversión aprobados, así como también los montos de inversión correspondientes a cada uno de ellos, fue proporcionado por la COMAP. Las características de las inversiones aprobadas (empleos generados, exportaciones comprometidas, proyectos aprobados de PYMES, monto de inversiones aprobados en PYMES, inversiones en Maquinaria y Equipos, e inversiones en Obra Civil) surgen al estudiar las evaluaciones de los proyectos de inversión provenientes de la COMAP. Los beneficios fiscales potenciales, según impuesto exonerado y según sector de actividad económica también fueron proporcionados por la COMAP. Todos los datos provenientes de COMAP, que son expresados en términos monetarios, se encuentran disponibles en dólares americanos.

En el año 2007, el nivel del PIB, FBKF, y FBKF privada, se obtiene de la página web del BCU. Al igual que en 1980, los valores de los mismos están en pesos uruguayos, y para poder compararlos con los montos de los proyectos que obtuvieron beneficios fiscales, deben expresarse en U\$. Se utilizan los datos provenientes del INE, como un promedio entre los precios de compra y venta, y considerando el promedio anual.

En el estudio también se incluye una comparación de los empleos generados por los regímenes de inversiones con los creados en la totalidad de la economía. Para esto último los datos son del Banco de Previsión Social (BPS), del Boletín Estadístico del año 2010, donde figura la evolución de los cotizantes dependientes de la actividad privada desde el año 1992 hasta el año 2009.

Para obtener una magnitud del alcance de los regímenes de inversiones en el total del universo de empresas, se utiliza como referencia el Anuario Estadístico que presenta anualmente el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), de donde surge el número de entidades jurídicas con actividad económica en el año 2007.

Años 2008 y 2009

Tal como fue planteado para los dos casos anteriores, el estudio de cada período comienza con la normativa que reglamenta la operativa de cada uno de los mecanismos de promoción de inversión generales. Para estos años interesan el Decreto 455/007 y los Criterios Básicos Generales de Funcionamiento de la COMAP, disponibles en la página web del MEF, en la sección de COMAP. A su vez, algunos datos cualitativos correspondientes al Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones surgen del Informe elaborado por la Unidad de Apoyo al Sector Privado (UnASeP), “*Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones: 2008 – 2009*”, en el año 2010.

La serie cuantitativa de proyectos de inversión aprobados y montos de cada uno de éstos fue proporcionada por COMAP, la misma también se encuentra disponible en su página web. A diferencia del año 2007, para los años 2008 y 2009 las características acumuladas de los proyectos aprobados (empleos generados, exportaciones comprometidas, inversiones en Investigación, Desarrollo, e innovación, Inversiones en tecnologías más limpias, tamaño de las empresas, inversiones en Maquinaria y Equipos, e inversiones en

Obra Civil) fueron proporcionadas por la UnASeP. También los datos discriminados por categoría de actividad económica.

Los beneficios potenciales de los proyectos aprobados así como los utilizados por las empresas en el año 2008 y 2009 fueron proporcionados por la Dirección General Impositiva (DGI), tanto a nivel agregado general, como por sector de actividad económica y por tipo de impuesto.

Al igual que para el 2007, el nivel del PIB, FBKF, y FBKF privada surge de la página web del BCU en pesos corrientes, y con la información de la cotización de la moneda estadounidense, provenientes del INE, se convierten las variables a U\$\$ para poder contrastar con los valores de COMAP.

Para estos años también se aplica la comparación de los empleos generados por los regímenes de inversiones con los creados en la totalidad de la economía, utilizando la misma fuente de información que en el año 2007.

Para cuantificar el alcance de los regímenes de inversiones en el total del universo de empresas se utiliza como referencia el Anuario Estadístico que presenta anualmente el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de los años 2008 y 2009.

7.2.2 Limitaciones

La metodología planteada establece que para analizar los costos de oportunidad de los distintos mecanismos de promoción, es necesario contrastar los beneficios otorgados a las empresas residentes en el territorio nacional con variables macroeconómicas que cuantifiquen las pérdidas reales de las normativas. En Lorenzo (2010), una de las principales variables con las cuales el autor compara las características de las inversiones es el Valor Agregado Bruto y sus componentes. Para dos de los años que aquí se pretende investigar (1980 y 2009), no se encuentran disponibles los datos correspondientes a esta variable, por lo que se estudian las renunciaciones fiscales comparándolas con otras variables, las cuales acompañan la presente investigación.

Los valores expresados en términos monetarios referidos a los proyectos de inversión aprobados en los diferentes años, así como las características asociadas a los mismos (exportaciones, naturaleza de las inversiones, montos de inversiones por localización, etc.), solamente existen en términos corrientes, por lo que sus valores no son comparables entre sí. A la hora de contrastar las variables se intenta llegar a valores comparables, y desde esta perspectiva, manifestar las mismas en términos porcentuales puede representar una medida correcta para desarrollar el presente análisis.

Como se mencionó anteriormente, no se cuenta con datos suficientes para analizar el comportamiento de las inversiones asociadas a los mecanismos de promoción vigentes en el año 1998, período donde se registró el segundo “pico” en la inversión privada en

nuestro país. Por lo que se estableció el año 2007 para el funcionamiento del Decreto 92/1998.

Para el año 1980 no se cuenta con algunos datos de algunas variables vinculados a los emprendimientos aprobados por la Unidad Asesora de Promoción Industrial (UAPI) del Ministerio de Industria, así como las características de las empresas que los llevaron adelante, a los cuales sí se puede acceder para los dos regímenes de promoción de inversiones más recientes. A su vez, no existen datos para todos los años de algunas de las variables globales de la economía nacional.

Al momento de estudiar la presencia de empresas que utilizaron los diferentes mecanismos de promoción de inversiones con respecto a la totalidad de las mismas en la economía nacional, diferenciando por el tamaño de éstas (PyMES y Grandes), existe una limitación. En el año 2007 el Poder Ejecutivo estableció, mediante la aprobación del Decreto 504/007, criterios cuantitativos acerca del personal que las Micro, Pequeñas, y Medianas Empresas (MPyMES) ocupan en forma directa y su facturación anual, con la intención de diferenciar las empresas que se desempeñan en nuestro país y determinar exigencias de acuerdo al tamaño de cada una de éstas.

Para las empresas que obtuvieron la aprobación de sus proyectos se puede acceder a la información correspondiente para categorizar el tamaño de las mismas por ambos criterios. Sin embargo, para las firmas activas en la economía nacional solamente se diferencian por el número de empleados efectivos en cada una de las mismas, por lo que la comparación entre ambas variables presenta la limitación de no contar con el mismo criterio.

Otra de las limitaciones de este estudio es que los beneficios fiscales potenciales, los cuales representan la pérdida fiscal de los regímenes de promoción de inversiones, son una variable que no se extingue en un año. Es decir, los descuentos impositivos que las empresas pueden utilizar se extienden por plazos mayores a un año, dependiendo de aquel obtenido en la evaluación de su proyecto correspondiente. Mediante esta metodología se pretende tener una medida de cuánto representan la totalidad de los beneficios, respecto a diferentes variables (PIB y FBKF privada), y alguna de ellas son variables de stock.

También hay que destacar que las inversiones aprobadas en cada año incluyen inversiones realizadas en los respectivos años, en parte del año fiscal anterior, que puede coincidir o no con el año calendario, y en futuros ejercicios.

A su vez, los datos de beneficios fiscales potenciales no muestran el sacrificio fiscal real que representa la promoción de inversiones, no significa que sean la totalidad de los beneficios utilizados en cada año. Solamente sirven para visualizar el máximo potencial que el Estado puede dejar de recaudar; es un *Sacrificio Fiscal Potencial*.

Por otra parte, dentro de los proyectos de inversión que son aprobados, las inversiones que se manifiestan dentro de éstos presentan un componente que ya se ha ejecutado, así

como también una cuota parte de inversiones que serán desarrolladas posteriormente a la aprobación de los mismos. Por lo tanto pueden existir montos que no se hayan ejecutado, o en los casos más recientes, que se desarrollen recién en los próximos años.

Al igual que las inversiones aprobadas, el valor de las contrapartidas (empleos, exportaciones, inversiones en investigación, inversión en tecnologías más limpias, entre otras) que se exhiben no se puede saber si son las efectivamente cumplidas. Para todos los años en estudio se plantea esta situación, sin embargo en los años 2008 y 2009 el desempeño de estas variables está asociada a las exoneraciones de IRAE y serán controladas por las autoridades correspondientes.

7.2.3 Evolución de la promoción de inversiones por medio del Régimen General, 1974 – 2010.

En nuestro país los incentivos para invertir existen desde el nacimiento del Estado. Pero es en el año 1974 donde por primera vez se crea un mecanismo de promoción de inversiones general que apunta directamente a incentivar al sector privado a invertir.

En el transcurso de los últimos 35 años se produjeron 3 momentos significativos que modificaron, o intentaron modificar las reglas y los incentivos para que las empresas desarrollen sus planes de inversión por medio del Régimen General de Promoción de Inversiones.

El punto de partida de esta investigación es cuando se promulga la Ley 14.178, Ley de Promoción Industrial. El segundo punto de corte se produce en el año 1998, con la aprobación de la Ley de Promoción de Inversiones (Ley 16.906), con su respectivo Decreto reglamentario (Decreto N° 92 del año 1998). Por último, el cambio más reciente se manifestó en el año 2007 cuando se desarrolló el Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones (Decreto 455/007), a través de la ya existente Ley de Promoción de Inversiones.

En los siguientes apartados se distinguen los años en los cuales rigió cada una de las reglamentaciones con un color distinto en las presentaciones gráficas. Si bien se diferencian cada uno de éstos períodos, en algunos años las empresas podían optar por ampararse en alguna de las dos reglamentaciones, como en 2008 y 2009, cuando las firmas podían aplicar al Decreto 455/007 o al 92/98.

Proyectos aprobados

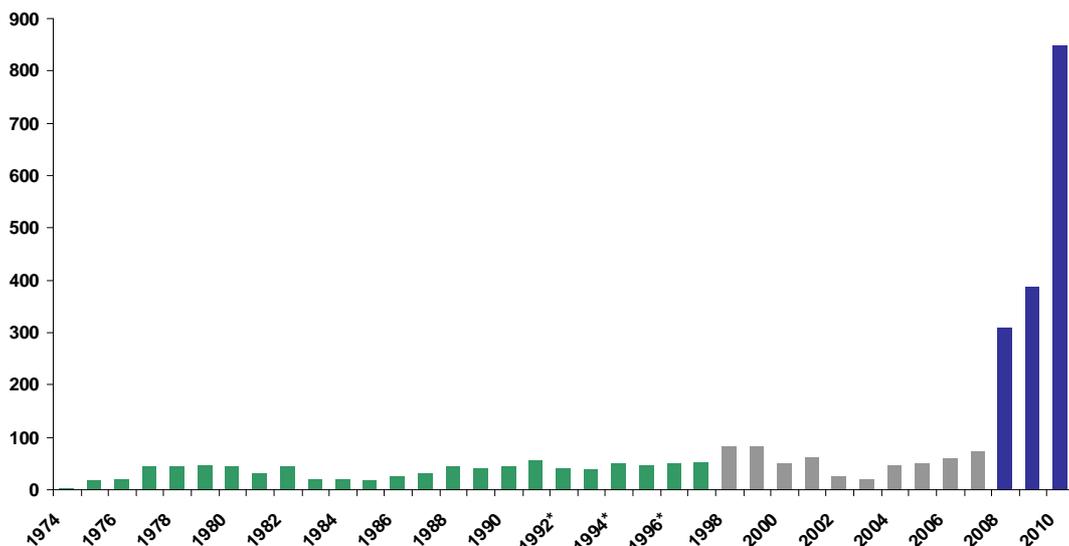
En la presente sección se analiza la evolución de los emprendimientos que solicitaron beneficios fiscales a través de la presentación de proyectos de inversión ante los respectivos organismos competentes y obtuvieron la aprobación de los mismos. Entre los años 1992 y 1996 inclusive no se tienen datos oficiales de los planes de inversión aprobados ni de los montos asociados a los mismos, por lo que las variables estudiadas en esos años se consideran de forma parcial.

Entre los años 1974 y 1997 la Unidad Asesora de Promoción Industrial (UAPI) ratificó 882 proyectos de inversión, los cuales recomendó al Poder Ejecutivo. En el siguiente gráfico se destaca la evolución de los mencionados años. El año donde se observa una mayor cantidad de proyectos promovidos es en 1991, ya que fueron 55 los emprendimientos aprobados. Luego del primer año de entrada en vigencia de esta reglamentación, donde solamente dos firmas alcanzaron la anuencia de sus proyectos, el número de estas comenzó a crecer, y en el transcurso de éstos 23 años el promedio anual de proyectos aprobados fue de 37.

Al ser aprobada la Ley 16.906 el flujo de proyectos aprobados, ahora por la Comisión de Aplicaciones de la Ley 16.906 (COMAP), comenzó a incrementarse. La media de los mismos, entre los años 1998 y 2007, alcanzó los 55, superando a la del período anterior. El año con menores planes de inversión aprobados fue 2003 (20 proyectos), periodo caracterizado por una de las más profundas crisis económicas y sociales de nuestro país. Caso contrario manifestaron los años 1998 y 1999, donde se exhibió la mayor cantidad de proyectos aceptados en un año hasta el 2007 (en ambos el número fue de 82). La totalidad de proyectos promovidos al Poder Ejecutivo en estos 11 años fue de 607.

El año 2008 representó el mayor salto cuantitativo en la aprobación de proyectos de inversión respecto al mismo período anterior, ya que el incremento mostrado este año respecto al 2007 fue del 319%. Con la entrada en vigencia del Decreto 455/007 se aprobaron 310 proyectos por parte de la COMAP, 21 amparados bajo el Decreto 92/98 y los 289 restantes mediante la nueva normativa. En los años siguientes la tendencia creciente continuó manifestándose, en 2009 fueron 388 los emprendimientos recomendados por el mencionado organismo, mientras que 2010 mostró la mayor cantidad de aprobaciones, con 823 planes de inversión aprobados.

Gráfico 7.1: Cantidad de proyectos aprobados por año. Años: 1974-2010



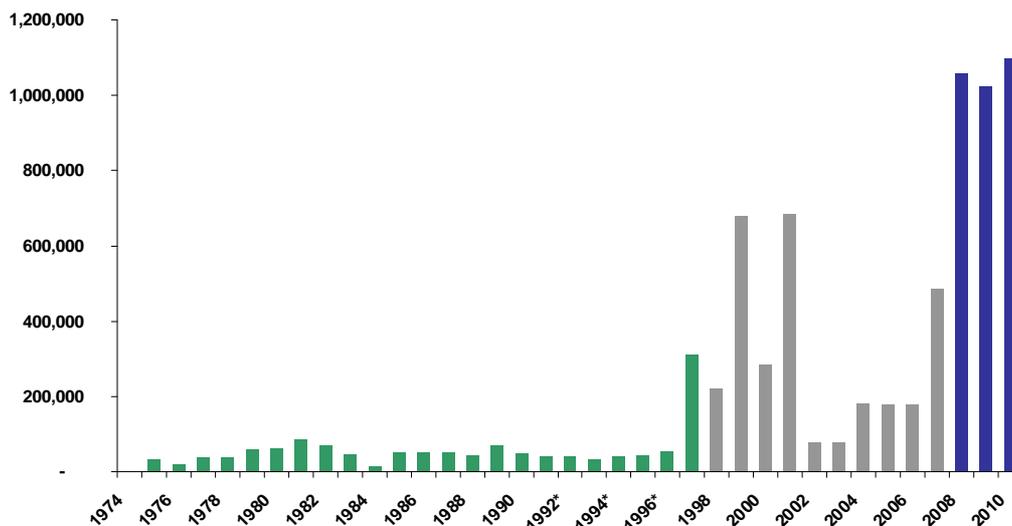
Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM y COMAP.

Montos de inversiones asociadas a los proyectos aprobados

En lo que refiere a los montos asociados a los proyectos aprobados, visualizados en forma anual, el Gráfico 8.2 muestra la evolución de los mismos desde el año 1974 hasta el 2010. Los mismos se expresan en dólares americanos en forma corriente, por lo que la simple comparación no es suficiente para evaluar el comportamiento de las inversiones recomendadas en cada período, ya que, como se dijo anteriormente, sería necesario obtenerlos en precios constantes. Simplemente destacan tres hitos en esta serie:

- No se observan datos extraordinarios entre los años 1974 y 1996 donde rigió el Decreto-Ley 14.178. Durante la extensión de éstos el promedio de los planes de inversión fue de U\$S 55.884.000, con un valor máximo de U\$S 85.719.000 en el año 1981, y un mínimo en el año 1977 de U\$S 17.271.000.
- Tres datos resultan extraordinarios: en 1997, año previo al cambio de reglamentación, se manifestaron inversiones por U\$S 311.000.000, y los años 1999 y 2001 donde los montos de proyectos aprobados fueron U\$S 679.000.000 y U\$S 685.800.000 respectivamente. En estos dos últimos períodos los montos excepcionalmente elevados corresponden a la presencia de los dos proyectos de inversión aprobados más grande en el transcurso de éstos años. En el año 1999, se presentó el proyecto del Gasoducto Cruz del Sur por 381 millones de dólares y en el año 2001 se incluye la declaración promocional del proyecto maderero de Colonvade S.A. (multinacional de origen americano: Weierhauser) por 396 millones de dólares.
- El significativo aumento de las inversiones en los últimos tres años del período analizado, y sus niveles similares, los cuales permanecieron casi constantes. Dichos montos fueron de U\$S 1.058 millones para 2008, U\$S 1.024 millones para el 2009, y para el último año U\$S 1.097 millones.

Gráfico 7.2: Montos de inversiones asociadas a los proyectos aprobados. En miles de U\$S. Años: 1974-2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM y COMAP.

7.2.4 Ley de Promoción Industrial - Ley 14.178.

Aspectos generales

La Ley 14.178 tuvo como finalidad la promoción de aquellas actividades industriales que cumplieran con los objetivos establecidos en los Planes de Desarrollo Económico y Social. Como se establece en la reglamentación, la declaración y las medidas promocionales tenían en cuenta en qué medida la solicitud procuraba la obtención de determinados objetivos. El Interés Nacional se traduciría en la aplicación de diversas medidas de asistencia crediticia directa y franquicias fiscales, a través de los organismos de financiamiento o de recaudación.

La declaración de interés nacional de cada uno de los proyectos y las medidas promocionales tenían en cuenta en qué medida la solicitud procuraba uno o varios de los siguientes objetivos:

- A. Obtención de mayor eficiencia en la producción y comercialización en base a niveles adecuados de dimensión, tecnología y calidad.
- B. Aumento y diversificación de las exportaciones de bienes industrializados que incorporaban el mayor valor agregado posible a las materias primas.
- C. Localización de industrias nuevas y ampliación o reforma de las existentes, cuando esto significaba un mejor aprovechamiento de los mercados proveedores de materia prima así como de la mano de obra disponible.
- D. El respaldo a programas seleccionados de investigación tecnológica aplicada, orientados a la utilización económica de materias primas nacionales inexploradas y a la obtención o perfeccionamiento de productos del país, a la capacitación de técnicos y obreros y al contralor y certificación de la calidad.

La operativa de esta normativa estuvo reglamentada por el Decreto N° 529/974 y el Decreto N° 703/974.

Las empresas que podían acogerse a los beneficios fiscales que esta Ley otorgaba eran solamente las empresas industriales de cualquier naturaleza jurídica, quedando excluidas las que se desempeñaban en otras actividades económicas.

La Unidad Asesora de Promoción Industrial (UAPI), responsable de evaluar los proyectos de inversión, consideraba las solicitudes de declaración de Interés Nacional de sectores o actividades industriales, grupos de empresas o empresas y, cuando correspondía, proponía las medidas promocionales.

Beneficios fiscales

Los beneficios a los cuales podían acceder las empresas por medio de la presentación de proyectos de inversión eran de carácter fiscal y asistencia crediticia, tanto en moneda nacional como extranjera.

La *asistencia crediticia* podría comprender en forma total o parcial los siguientes beneficios:

1) Créditos en moneda nacional

- a) Créditos con garantía hipotecaria otorgados por el Banco Hipotecario del Uruguay, por un plazo no mayor de veinte años, de hasta un 75% del valor del predio y de las obras a construirse para la implantación de una industria nueva o de las ampliaciones requeridas en una ya existente.
- b) Créditos para la compra de equipos, máquinas, accesorios y repuestos, producidos en el país o en el extranjero, por un plazo no mayor de ocho años y de hasta un 80% de su costo para los primeros.
- c) Créditos para la adquisición de materia prima nacional para ser industrializada y exportada, por plazos no mayores de un año y de hasta un 80% de su costo.
- d) Créditos de pre-inversión para la elaboración de proyectos de análisis de su factibilidad técnico-económica.
- e) Créditos para los gastos de proyecto, montaje, instalación y giro inicial por un plazo no mayor de dos años a contar de la fecha de entrada en producción de la planta y de hasta un 50% de su estimación o valor, ya sea para el funcionamiento de una industria nueva o para la adecuación, modernización o ampliación de una existente.
- f) Créditos para financiar toda clase de deudas fiscales acumuladas en razón de la ineficiencia o falta de redituabilidad de una industria que se espera corregir con la aplicación de la presente Ley, de hasta cinco años, por un 100 % de la deuda, recargos y multas.

2) Créditos o avales en moneda extranjera

- a) Créditos o avales para la adquisición en el exterior de equipos industriales, partes, repuestos y materiales especiales, ya sean importados con o sin créditos directos de proveedores o de otras fuentes de financiamiento externo.
- b) Créditos a corto plazo para la adquisición de materias primas o materiales destinados a producciones predominantemente exportables.

Los *beneficios fiscales* (en la Ley se describen como franquicias fiscales) que se podían exonerar en forma total o parcial mediante la presentación de proyectos ante el Poder Ejecutivo eran los siguientes:

- 1) Exoneración total o parcial de toda clase de tributos, ya sean impuestos, tasas o contribuciones, así como rebajas de tarifas o precios en servicios prestados por el Estado.
- 2) Exoneración de hasta un 60% (sesenta por ciento) de las obligaciones por aportes patronales al Banco de Previsión Social, Asignaciones Familiares y Seguros de Enfermedad y Desocupación, en la parte correspondiente a la mano de obra incorporada a los bienes que se produjeran para la exportación.
- 3) Exoneración de todo tributo que gravase las rentas de la empresa, así como su distribución o adjudicación sea cual fuere la forma como se realizara, siempre que proviniesen de la parte del giro declarada de Interés Nacional.
- 4) Exoneración de proventos, tasas portuarias y adicionales que recayeran sobre la importación de bienes innecesarios para el equipamiento industrial de la empresa, ya fueran equipos, maquinarias, repuestos y materiales que no fueran competitivos de la industria nacional.
- 5) Las obligaciones fiscales por importaciones: recargos, impuestos, gastos consulares, derechos de Aduana y tasas portuarias, que se generasen por la implantación de una nueva actividad o ampliación, o adecuación con equipos nuevos de una ya existente, para producciones de exportación podrían ser liquidados en un término equivalente al plazo medio proporcional de financiación que dichos equipos tengan del exterior.
- 6) Otorgamiento de un crédito por el Impuesto al Valor Agregado incluido en la adquisición, o arriendo con opción a compra, de determinados bienes del activo fijo.

El monto y el plazo de estos beneficios podían ser establecidos por el Poder Ejecutivo previo dictamen de la Unidad Asesora.

El Poder Ejecutivo podía establecer que las personas físicas o jurídicas que efectúen aportes documentados en acciones nominativas por empresas comprendidas en la Ley, pudieran deducir para la liquidación del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC) el monto de lo invertido antes del plazo de presentación de la respectiva declaración jurada.

Metodología de comparación de costos y beneficios sociales – Año de estudio 1980

Para analizar los costos que implicara el Decreto-Ley de Promoción Industrial se estudia la situación del año 1980, ya que la intención es analizar los tres mecanismos de promoción en fases expansivas de la evolución de la FBKF privada desde 1970 hasta los

años próximos pasados. Según lo manifestado en el análisis de la evolución de esta variable, el año 1980 representó uno de los años donde esta variable presentó una de las tasas de crecimiento anual más elevada (21,3%).

Es necesario aclarar que para este período la disponibilidad de datos es escasa, y no se encuentran relevadas algunas de las variables que luego se presentan para los dos escenarios posteriores (2007, y 2008-2009).

En este año el número de proyectos aprobados por la Unidad Asesora de Promoción Industrial (UAPI) alcanzó los 44 emprendimientos, de un total de 52 solicitudes recibidas por la Institución responsable de su evaluación. Si bien en el año 1980 la inversión privada mostró el mayor nivel desde 1970, y, a su vez, no volvió a superar dicho valor hasta 1998, el número de proyectos aprobados es similar al de años anteriores y posteriores.

Dentro de estos 44 emprendimientos se planearon desarrollar inversiones por U\$S 60.928.000, medidos en términos corrientes y con la cotización del valor de la moneda estadounidense medida como el promedio anual.

Cuadro 7.1: Número de proyectos aprobados e inversión asociada. Año 1980.

	1980
Cantidad de proyectos aprobados	44
Monto de inversiones aprobados (en U\$S)	60.928.000

Fuente: Dirección Nacional de Industrias (DNI), del Ministerio de Industria, Energía, y Minería (MIEM).

La Ley 14.178, la cual no necesitó ser reglamentada debido a que fue aprobada en el año 1974 durante el gobierno *de facto*, no establecía como obligatoria la generación de contrapartidas para el consentimiento de los propósitos de inversión. Sin embargo, se analizan aquí algunas de las principales características de los informes realizados por la UAPI en 1992.

De los datos brindados por el Ministerio de Industria, Energía, y Minería (MIEM), se desprende que los empleos generados por medio de los proyectos aprobados en 1980 fueron 975, mientras que el nivel de ventas al exterior que se plantearon incrementar por medio de los proyectos aprobados en 1980 fue de U\$S 37.615.918.

Otro de los datos relevados fue la naturaleza de las inversiones aprobadas mediante la Ley en estudio. Según los datos disponibles, aproximadamente U\$S 40.567.421 fueron destinados a la incorporación de Maquinaria y Equipos, mientras que los restantes U\$S 20.360.579 apuntaron a la realización de obras civiles. Es necesario aclarar que parte de las inversiones comprendidas dentro de los proyectos planteaban un porcentaje de imprevistos, los cuales se considera aquí oportuno distribuir de igual forma que las dos clases de activos anteriormente descriptos. De esta forma, la incorporación de Maquinaria

y equipos representó un 66,6% del total invertido por medio de este mecanismo de promoción, y el restante 33,4% correspondió a Obra Civil.

A su vez, 14 de los proyectos aprobados se situaron en departamentos del Interior del país, los cuales significaron el 31,8%.

Cuadro 7.2: Características de las inversiones aprobadas. Año 1980.

	1980
Empleos generados	975
Exportaciones comprometidas (en U\$S)	37.615.918
Inversiones en Maquinaria y Equipos (en U\$S)	40.567.421
Inversiones en Obra Civil (en U\$S)	20.360.579
Proyectos desarrollados en el Interior del país	14

Fuente: Dirección Nacional de Industrias (DNI), del Ministerio de Industria, Energía, y Minería (MIEM).

Como se menciona en los detalles de los beneficios de esta reglamentación, el Decreto-Ley establecía que más allá de los impuestos que las empresas podrían exonerar por medio de este mecanismo de promoción de inversiones, las empresas también podían acceder a financiamiento brindando por el Estado proveniente de diversas fuentes. El Cuadro siguiente muestra ambas variables para ambos años.

Cuadro 7.3: Total de beneficios fiscales potenciales y créditos otorgados. Año 1980.

	1980
Beneficios fiscales potenciales (en U\$S)	25.226.023
Créditos otorgados (en U\$S)	8.900.000

Fuente: Dirección Nacional de Industrias (DNI), del Ministerio de Industria, Energía, y Minería (MIEM).

En el año 1980 los beneficios potenciales totales que las empresas utilizaron o pudieron utilizar fueron U\$S 25.226.023. No se distingue entre los diferentes impuestos otorgados, solamente se dispone del total de los mismos.

Como fue mencionado en los aspectos generales de esta normativa, las empresas también podían acceder a créditos con una financiación muy favorable para sus intereses. En el año 1980 fueron otorgados U\$S 8.900.000 por este concepto.

A diferencia de la Ley posterior, y sus respectivas reglamentaciones, bajo el Decreto-Ley 14.178 solamente se podían amparar empresas que se desempeñasen dentro del sector industrial. Por lo tanto al analizar, mediante la metodología planteada, los costos de esta reglamentación, se estudia únicamente al sector industrial.

Al igual que para los restantes Regímenes, una vez examinadas las características de los proyectos promovidos, se estudia el costo de los beneficios asociados a estos proyectos. Para esto se compara la renuncia fiscal potencial, con los proyectos de inversión aprobados, con los montos de inversión contenidos en éstos, las principales características detalladas, y algunas variables macroeconómicas consideradas relevantes. Para el caso de la normativa analizada en esta primera instancia, se incluyen solamente las franquicias fiscales. Es decir, se excluyen los posibles costos que se presentaron asociados al otorgamiento de créditos financieros.

En una primera instancia se observa la cantidad de proyectos aprobados y los montos de inversión correspondientes a los mismos, respecto a la renuncia fiscal potencial. Como se detalla en el Cuadro 7.4, en el año 1980 el promedio de inversión por cada proyecto aprobado fue de U\$S 1.384.727, mientras que la renuncia fiscal potencial promedio fue de U\$S 573.319. La renuncia fiscal potencial representó el 41% de los montos de inversión aprobados por la UAPI.

Cuadro 7.4: Análisis comparativo de los proyectos aprobados y los beneficios fiscales potenciales. Año 1980, con valores monetarios expresados en U\$S.

	Cantidad de proyectos aprobados	Inversión aprobada (U\$S)	Inversión aprobada (U\$S) / Proyectos aprobados (a)	Renuncia Fiscal (U\$S)	Renuncia Fiscal / Proyectos aprobados (b)	b / a
1980	44	60.928.000	1.384.727	25.226.023	573.319	41%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Industrias (DNI), del Ministerio de Industria, Energía, y Minería (MIEM).

El número de puestos de trabajos generados por medio de los proyectos de inversión aprobados en 1980 ascendió a 975, según los datos brindados por la Dirección Nacional de Industrias (DNI) del Ministerio de Industria, Energía, y Minería (MIEM). Al contrastarlos con los montos de inversión aprobados se observa que la inversión por cada empleo generado fue de U\$S 62.490, mientras que la renuncia fiscal potencial por cada uno de estos ascendió a U\$S 25.873.

Cuadro 7.5: Análisis comparativo de los empleos generados y los beneficios fiscales potenciales. Año 1980, con valores monetarios expresados en U\$S.

	Empleos generados	Inversión aprobada (U\$S)	Inversión aprobada (U\$S) / Empleos generados (a)	Renuncia Fiscal (U\$S)	Renuncia Fiscal / Empleos generados (b)	b / a
1980	975	60.928.000	62.490	25.226.023	25.873	41%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Industrias (DNI), del Ministerio de Industria, Energía, y Minería (MIEM).

Para el año 1980 se presentan las siguientes tres variables: PIB, FBKF total, y FBKF privada. Los datos fueron extraídos de las Cuentas Nacionales del BROU y del Departamento de Estadísticas del BCU, en términos corrientes y se convirtieron a U\$, con la intención de que fueran expresadas en los mismos términos con que se cuenta con los datos de los montos de inversiones y de beneficios fiscales potenciales. Para esta última modificación se tomó el tipo de cambio promedio de cada año (se detalla en el Anexo I).

Cuadro 7.6: PIB, FBKF, y FBKF privada. Año 1980. En términos corrientes.

	PIB (en U\$)	FBKF total (en U\$)	FBKF privada (en U\$)
1980	10.385.168.634	2.467.873.693	1.701.274.427

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BROU Cuentas Nacionales y Departamento de Estadísticas del BCU.

El PIB correspondiente al año 1980 superó los 10.385 millones de U\$, mientras que la FBKF presentó un nivel cercano a los U\$ 2.467.873.000. Tal como se mencionó en el estudio de la evolución de la inversión en Uruguay, el ratio entre PIB y FBKF alcanzó el 23,76%, significando una de las participaciones más altas de la inversión dentro del producto nacional. Dentro de la FBKF, destaca aquella desarrollada por empresas del sector privado, las cuales se ubicaron por encima del 68,9% respecto a la totalidad de inversiones del año 1980.

Si se comparan los datos de la inversión aprobada con el PIB del año 1980 se observa que la primera variable significó el 0,587% del producto de este año, mientras que la renuncia fiscal potencial alcanzó el 0,243% de la producción nacional medida por medio del PIB.

Cuadro 7.7: Comparación de inversiones aprobadas y beneficios potenciales con el PIB. Año 1980. En términos corrientes.

Año	PIB (en U\$)	Inversión aprobada (U\$)	Inversión aprobada (U\$) / PIB	Renuncia Fiscal (U\$)	Renuncia Fiscal / PIB
1980	10.385.168.634	60.928.000	0,587%	25.226.023	0,243%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Industrias (DNI), del Ministerio de Industria, Energía, y Minería (MIEM), INE y BCU.

En el próximo Cuadro se destaca la participación de los montos de los proyectos promovidos por la UAPI en el año en evaluación. La FBKF es la variable que se toma como aproximación para estudiar la evolución de la inversión en Uruguay. Se incluye solamente la inversión privada, ya que es el objetivo del mecanismo de promoción.

La inversión aprobada por medio del Decreto-Ley 14.178 en 1980 significó el 3,6% de la inversión privada nacional, por lo que se entiende que las restantes empresas que invirtieron en ese año (96,4% de la FBKF de 1980), no utilizaron el mecanismo de promoción para desarrollar sus planes de inversión. Los beneficios fiscales potenciales representaron el 1,48% de la FBKF privada del año en evaluación.

Cuadro 7.8: Comparación de inversiones aprobadas y beneficios potenciales con la FBKF privada. Año 1980. En términos corrientes.

Año	FBKF privada (en U\$S)	Inversión aprobada (U\$S)	Inversión aprobada (U\$S) / FBKF privada (a)	Renuncia Fiscal (U\$S)	Renuncia Fiscal / FBKF privada (b)
1980	1.701.274.427	60.928.000	3,581%	25.226.023	1,48%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Industrias (DNI), del Ministerio de Industria, Energía, y Minería (MIEM), INE y BCU.

Desde el punto de vista institucional, es conveniente evaluar los días transcurridos entre el momento en que un proyecto fue presentado ante la oficina de la UAPI y la fecha en que el mismo es declarado promovido, es decir el momento en que la empresa podía comenzar a utilizar los beneficios fiscales. La cantidad de días transcurridos en promedio para los proyectos aprobados en 1980 ascendió a 100. Bajo esta normativa no se establecían plazos perentorios para la evaluación de cada emprendimiento.

Cuadro 7.9: Días transcurridos, en promedio, desde que el proyecto se presentó hasta que fue promovido por la UAPI. Año 1980.

	Días transcurridos
1980	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Industrias (DNI), del Ministerio de Industria, Energía, y Minería (MIEM).

7.2.5 Ley de Promoción de Inversiones - Ley 16.906. Decreto N° 92/998.

Aspectos generales

En esta Ley se establecieron las normas referidas a la declaración de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional. Por medio de la aprobación de los proyectos de inversión se establecía el interés nacional en la promoción y protección de las inversiones realizadas. Se estableció que el régimen de admisión y tratamiento de las inversiones realizadas por inversores extranjeros sería el mismo que el que se concede a los inversores nacionales.

Las empresas que se consideraban beneficiarias eran las contribuyentes del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, del Impuesto a las Rentas Agropecuarias y del Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios, que realizaran actividades industriales o agropecuarias. A diferencia de la reglamentación anterior se incorporaban aquellas empresas que se desempeñaban en el sector agropecuario.

Podían acceder al régimen de beneficios las empresas cuyos proyectos de inversión fueran declarados promovidos por el Poder Ejecutivo.

Se entendió como inversión, a los efectos de la obtención de beneficios, la adquisición de los siguientes bienes destinados a integrar el activo fijo o el activo intangible:

- 1) Bienes muebles destinados directamente al ciclo productivo.
- 2) Equipos para el procesamiento electrónico de datos.
- 3) Mejoras fijas afectadas a las actividades industriales y agropecuarias.
- 4) Bienes inmateriales tales como 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.
- 5) Otros bienes, procedimientos, invenciones o creaciones que incorporen innovación tecnológica y supongan transferencia de tecnología, a criterio del Poder Ejecutivo.

Asimismo, la declaratoria promocional también podía recaer en una actividad sectorial específica, entendiéndose por tal, el conjunto de emprendimientos conducentes a producir, comercializar o prestar, según corresponda, determinados bienes o servicios.

Para otorgar los beneficios se estableció que los proyectos deberían apuntar a cumplir los siguientes objetivos:

- 1) Incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad.

- 2) Faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional.
- 3) Generen empleo productivo directa o indirectamente.
- 4) Faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva.
- 5) Fomenten las actividades de las micro, las pequeñas y las medianas empresas, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo.
- 6) Contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales.

Beneficios fiscales

Los siguientes beneficios fiscales eran otorgados a las empresas que obtuvieran la aprobación de sus proyectos de inversión:

- 1) Exoneración del Impuesto al Patrimonio de los bienes de activo fijo destinados directamente al ciclo productivo y equipos para el procesamiento electrónico de datos.
- 2) Exoneración de los Impuestos al Valor Agregado y Específico Interno, correspondientes a la importación de los bienes referidos anteriormente, y devolución del Impuesto al Valor Agregado incluido en las adquisiciones en plaza de los mismos.
- 3) Exoneración de los Impuestos a las Rentas de la Industria y Comercio, a las Rentas Agropecuarias y al Patrimonio, mediante un régimen de depreciación acelerada.

A su vez, se facultó al Poder Ejecutivo a disminuir hasta tres puntos de la alícuota de aportes patronales a la seguridad social a la industria manufacturera.

Metodología de comparación de costos y beneficios sociales – Año de estudio 2007

El 2007 significó el año de aprobación del Decreto 455/007, que si bien entró en vigencia en noviembre de ese año, los proyectos presentados bajo esta normativa en los dos últimos meses del año fueron aprobados por la COMAP en el año 2008. El Decreto 92/98, que fue sustituido por el Decreto 455/007, reglamentó los planes de inversión aprobados en este año. El mismo siguió operativo hasta febrero del año 2009, y a partir de esa fecha los nuevos emprendimientos no se pudieron amparar más en esta Reglamentación.

Como se destaca en el análisis de la evolución de los proyectos aprobados, el año en estudio mostró un crecimiento en el número de emprendimientos recomendados al Poder

Ejecutivo por parte de los organismos responsables de realizar su evaluación de los mismos. En 2007 fueron 63 los planes de inversión a los cuales el Estado les otorgó beneficios fiscales, con una inversión asociada que totalizó los U\$S 376.514.841.

Se excluyen de este análisis los proyectos recomendados al Poder Ejecutivo por parte de la COMAP a través del Decreto 175/005, el cual promueve el desarrollo de inversiones para empresas del sector turístico. Si bien el Decreto toma como referencia la Ley 16.906, la intención no es analizar el Régimen Turístico. A su vez, también se excluye un proyecto de UTE que fue aprobado por medio de un Decreto Especial.

Cuadro 7.10: Número de proyectos aprobados e inversión asociada. Año 2007.

	2007
Cantidad de proyectos aprobados	63
Monto de inversiones aprobados (en U\$S)	376.514.841

Fuente: Comisión de Aplicación de la Ley 16.906 (COMAP)

Como se detalló anteriormente, la normativa analizada no planteaba la generación de contrapartidas obligatorias para la aprobación de los proyectos de inversión. Con la presentación de un plan de negocios de su emprendimiento, y una evaluación económica, financiera, y social, las empresas podían obtener beneficios fiscales, y la cuantía de éstos no era asociada a los beneficios, por parte del nuevo proyecto, en el resto de la economía.

De las evaluaciones que los Ministerios correspondientes realizaban de los distintos proyectos de inversión, se detallan las principales características que se desprenden, al momento del estudio, del plan de inversión. Si bien la información presentada en cada uno de éstos no se controló en instancias posteriores, se supone aquí que las empresas cumplieron con sus objetivos y las principales características de las inversiones aprobadas pueden ser comparadas con las variables que aquí se consideran necesarias para la evaluación.

Cuadro 7.11: Características de las inversiones aprobadas. Año 2007.

	2007
Empleos generados	2.137
Exportaciones comprometidas (en U\$S)	409.170.224
Proyectos desarrollados en el Interior del país	31
Proyectos aprobados de PYMES	6
Monto de inversiones aprobados en PYMES (en U\$S)	11.133.664
Inversiones en Maquinaria y Equipos (en U\$S)	169.087.239
Inversiones en Obra Civil (en U\$S)	145.765.453

Fuente: Comisión de Aplicación de la Ley 16.906 (COMAP)

De acuerdo a las evaluaciones de cada uno de los emprendimientos que se pueden obtener de la COMAP, los proyectos aprobados en 2007 plantearon generar, en forma acumulada, 2.137 nuevos puestos de trabajo. Dentro de éstos una sola empresa manifestó la incorporación de 500 empleados a su plantilla de trabajo (23% de la totalidad de los nuevos empleos). Como fue mencionado anteriormente, la proyección de estos nuevos empleos se manifiesta en los planes de negocios de cada una de las empresas, y no fueron controladas por parte de la COMAP.

El nivel de exportaciones de las empresas que obtuvieron beneficios fiscales por sus proyectos de inversión en el año 2007 se vio incrementado en U\$S 409.170.224. Una sola empresa presentó U\$S 164.669.000, lo cual representó el 40% de la totalidad de las ventas al exterior de las empresas analizadas. No se estableció ningún marco temporal para la generación de estas contrapartidas.

A su vez, se pretende aquí encontrar qué categoría de empresas, según el tamaño de la misma, fue beneficiada en el año 2007 por el Régimen de Promoción de Inversiones. De cada una de las evaluaciones correspondientes a cada proyecto de inversión surge el nivel de la facturación y el número actual de empleados.

Mediante la aprobación del Decreto 504/007, el Poder Ejecutivo implantó criterios cuantitativos acerca del personal que las MPyMES ocupan en forma directa y su facturación anual, con la intención de diferenciar las empresas que se desempeñan en nuestro país y determinar exigencias de acuerdo al tamaño de cada una de éstas. La categorización de una unidad económica se determinará en función del número de personal ocupado conjuntamente con su facturación anual, conforme los límites cuantitativos que a continuación se establecen:

	Personal ocupado	Facturación anual en UI⁷	Facturación anual en U\$S⁸
Microempresas	Hasta 4 personas	Hasta 2.000.000	Hasta 200.000
Pequeñas empresas	Hasta 19 personas	Hasta 10.000.000	Hasta 1.000.000
Medianas empresas	Hasta 99 personas	Hasta 75.000.000	Hasta 7.500.000
Grandes empresas	Desde 99 personas en adelante	Desde 75.000.000 en adelante	Desde 7.500.000 en adelante

Mediante los datos de facturación y nivel de empleos obtenidos, se pretende aquí aplicar los criterios de categorización establecidos en este Decreto, en tanto su aprobación es posterior a la presentación de todos los proyectos aprobados en 2007 por la COMAP.

⁷ Excluido el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

⁸ De acuerdo a la cotización de la U.I. y del dólar al 30 de junio de 2010.

De acuerdo a estos dos criterios, solamente 6 empresas pueden ser catalogadas como PYMES, mientras que las restantes 57 son definidas como grandes. Por otra parte, las inversiones planteadas por las primeras ascendió a U\$S 11.133.664.

Dentro de los 63 planes de inversión aprobados por COMAP, el 49,2% estableció que sus proyectos se llevarían adelante en el Interior del país.

Otra de las características salientes es acerca de la naturaleza de las inversiones planteadas en los proyectos de inversión. La incorporación de maquinarias y equipos fue de U\$S 169.087.239, mientras que los restantes U\$S 145.765.453 fueron destinados a la realización de obras civiles.

En el siguiente cuadro se exhibe la totalidad de los beneficios fiscales potenciales que el Estado otorgó a las empresas que lograron la aprobación de sus proyectos de inversión. Los 63 emprendimientos representaron una pérdida fiscal, lo cual representa el costo por la aprobación de los proyectos de inversión. El monto que se manifiesta no representa la pérdida fiscal real, solamente son los montos de beneficios fiscales otorgados en este año.

Cuadro 7.12: Total de beneficios fiscales potenciales. Año 2007.

	2007
Beneficios fiscales potenciales (en U\$S)	93.638.875

Fuente: Comisión de Aplicación de la Ley 16.906 (COMAP)

En el año 2007 los beneficios potenciales totales que las empresas pudieron utilizar es superior a los 93 millones de U\$S. La distribución entre los diferentes impuestos es la siguiente:

Cuadro 7.13: Beneficios fiscales potenciales, según impuesto. Año 2007. En U\$S.

	Costos de internación	IVA plaza	IRIC/IRAE	Impuesto al Patrimonio	TOTAL
2007	37.084.301	2.703.352	36.090.839	17.760.383	93.638.875

Fuente: Comisión de Aplicación de la Ley 16.906 (COMAP)

Al desagregar entre los diferentes impuestos otorgados, se destaca la fuerte participación de los Costos de Internación, los cuales alcanzaron el 39,6% de la totalidad de los beneficios fiscales otorgados. Los mismos recaen sobre aquellos bienes importados que se incorporasen al activo fijo de las empresas.

En este año el tratamiento del Impuesto a la Renta a las empresas que operan en el mercado uruguayo presentó una particularidad, ya que en 2007 se produjo la Reforma Tributaria, la cuál modificó la tasa de gravamen de este impuesto. Hasta junio del 2007 el Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC) tenía una tasa del 30% sobre la renta neta fiscal de cada firma. A partir de esta fecha, entraron en vigencia los cambios comprendidos dentro de la nueva normativa, y el IRIC se modificó, denominándose a

partir de esta fecha Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE). El porcentaje de la renta neta fiscal que las empresas deben aportar por este concepto es del 25%.

Por ambos Impuestos a la Renta de las empresas, ya sea IRIC o IRAE, el Estado otorgó beneficios fiscales superiores a los 36 millones de U\$\$, los cuales representaron el 38,54% de los otorgados en ese año.

Los restantes impuestos se presentaron en menor cuantía, el Impuesto al Patrimonio significó el 18,97% de la totalidad de las exoneraciones fiscales otorgadas, mientras que el IVA Plaza solamente alcanzó el 2,89%. No se cuenta con los datos para el año 2007 de los beneficios fiscales utilizados por las empresas.

Al igual que para los restantes Regímenes, una vez examinadas las características de los proyectos promovidos, se estudian aquí los beneficios asociados a estos proyectos. Para esto se contrasta la renuncia fiscal potencial, con los proyectos de inversión aprobados, con los montos de inversión contenidos en éstos, las principales características detalladas, y algunas variables macroeconómicas consideradas relevantes.

En una primera instancia se observa la cantidad de proyectos aprobados y los montos de inversión correspondientes a los mismos, respecto a la renuncia fiscal potencial.

Como se detalla en el Cuadro 7.14, en el año 2007 el promedio de inversión por cada proyecto aprobado fue de U\$\$ 5.976.426, mientras que la renuncia fiscal potencial por cada proyecto aprobado fue de U\$\$ 1.486.331. La renuncia fiscal potencial representó el 25% de los montos de inversión aprobados por COMAP.

Cuadro 7.14: Análisis comparativo de los proyectos aprobados y los beneficios fiscales potenciales. Año 2007, con valores monetarios expresados en U\$\$.

	Cantidad de proyectos aprobados	Inversión aprobada (U\$)	Inversión aprobada (U\$) / Proyectos aprobados (a)	Renuncia Fiscal (U\$)	Renuncia Fiscal / Proyectos aprobados (b)	b / a
2007	63	376.514.841	5.976.426	93.638.875	1.486.331	25%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP.

Al igual que para los estudios de los otros años, se contrastan los puestos de trabajo generados a través de los proyectos de inversión aprobados por la COMAP con la inversión aprobada y la renuncia fiscal potencial asociada a los mismos. Como se manifiesta en el siguiente cuadro la inversión aprobada por cada puesto de trabajo, medido en dólares corrientes, fue de U\$\$ 176.189. También se detalla la renuncia fiscal potencial por cada uno de los nuevos puestos de trabajo, el promedio de la primera variable en función de la segunda fue de U\$\$ 43.818.

Cuadro 7.15: Análisis comparativo de los empleos generados y los beneficios fiscales potenciales. Año 2007, con valores monetarios expresados en U\$S.

	Empleos generados	Inversión aprobada (U\$S)	Inversión aprobada (U\$S) / Empleos generados (a)	Renuncia Fiscal (U\$S)	Renuncia Fiscal / Empleos generados (b)	b / a
2007	2.137	376.514.841	176.189	93.638.875	43.818	25%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP.

Como fue planteado en el estudio del Régimen de Promoción bajo la Ley 14.178, para completar el estudio de los costos, de acuerdo a la metodología planteada, es necesario evaluar los datos de los proyectos aprobados bajo el Decreto 52/998 correspondiente a la Ley 16.906, con algunas variables macroeconómicas. En el siguiente cuadro se exhiben tres de éstas: PIB, FBKF total, y FBKF privada. Las mismas son tomadas del BCU en términos corrientes y se convirtieron a U\$S, con la intención de que fueran expresadas en los mismos términos con que se cuenta con los datos de los montos de inversiones y de beneficios fiscales potenciales. Para esta última modificación se tomó el tipo de cambio promedio de cada año (se detalla en el Anexo I).

Cuadro 7.16: PIB, FBKF, y FBKF privada. Año 2007. En términos corrientes.

	PIB (en U\$S)	FBKF total (en U\$S)	FBKF privada (en U\$S)
2007	23.158.898.000	3.228.722.000	2.654.037.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE y BCU.

En el año 2007 el PIB alcanzó los 23.159 millones de U\$S, con respecto a esta variable la inversión aprobada por la COMAP en este año representó el 2,09%, mientras que la renuncia fiscal potencial alcanzó el 0,404% de la producción nacional medida por medio del PIB.

Cuadro 7.17: Comparación de inversiones aprobadas y beneficios potenciales con el PIB. Año 2007. En términos corrientes.

Año	PIB (en U\$S)	Inversión aprobada (U\$S)	Inversión aprobada (U\$S) / PIB	Renuncia Fiscal (U\$S)	Renuncia Fiscal / PIB
2007	23.158.898.000	376.514.841	2,09%	93.638.875	0,404%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP, INE y BCU.

En el próximo cuadro se destaca la participación de los montos de los proyectos promovidos por COMAP dentro de la inversión privada de cada uno de los años en

estudio. Como fuera mencionado anteriormente, la FBKF es la variable tomada como aproximación para estudiar la evolución de la inversión en Uruguay. Se incluye solamente la inversión privada, ya que es el objetivo del mecanismo de promoción.

La inversión aprobada en 2007 significó el 18% de la inversión privada nacional, por lo que se entiende que las restantes empresas que invirtieron en ese año (82% de la FBKF del 2007), no utilizaron el mecanismo de promoción para desarrollar sus planes de inversión. Los beneficios fiscales potenciales representaron el 3,5% de la FBKF privada del año en evaluación.

Cuadro 7.18: Comparación de inversiones aprobadas y beneficios potenciales con la FBKF privada. Año 2007. En términos corrientes.

Año	FBKF privada (en U\$S)	Inversión aprobada (U\$S)	Inversión aprobada (U\$S) / FBKF privada (a)	Renuncia Fiscal (U\$S)	Renuncia Fiscal / FBKF privada (b)
2007	2.654.037.000	376.514.841	18%	93.638.875	3,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP, INE y BCU.

Según datos obtenidos del Banco de Previsión Social (BPS), el número de cotizantes dependientes de la actividad privada se incrementó en el año 2007, respecto al año anterior, en 71.649 personas. Los puestos de trabajo comprometidos a generar en los proyectos de inversión aprobados en el mismo año ascendieron a 2.137.

Mediante la comparación de ambas variables se puede encontrar una relación entre los empleos generados en la economía y los que las empresas se plantearon incorporar por medio del Régimen de Inversiones. En el año 2007 este valor representó un 2,98%.

Cuadro 7.19: Comparación de empleos generados e incremento de cotizantes dependientes de la actividad privada. Año 2007.

Año	Empleos generados	Incremento de cotizantes dependientes de la actividad privada (BPS)	Porcentaje de empleos generados por el Régimen / Incremento de BPS
2007	2.137	71.649	2,98%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BPS y COMAP.

Según el Anuario Estadístico que presenta anualmente el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el año 2007 el número de entidades jurídicas con actividad económica alcanzó las 120.576. El Decreto que identifica la clasificación del tamaño de las empresas, según el número de empleados y la facturación, entró en vigencia en el año 2007, y los datos para categorizar a aquellas empresas que aplicaron al régimen de inversiones no fueron relevados con esta finalidad.

Si bien estos datos no son suficientes para clasificar las empresas según el criterio mencionado anteriormente, los mismos revelan parcialmente la elevada presencia de empresas catalogadas pequeñas y medianas por la cantidad de empleados que ocupan.

Tomando en consideración estos datos, se observa que en el 2007 solamente un 0.052% de las empresas privadas que se encuentran operando en el mercado nacional utilizaron el Régimen de Promoción de Inversiones para llevar adelante proyectos de inversión. Hay que destacar que no todas las empresas pueden ampararse en los beneficios fiscales de esta reglamentación, como es el caso de los sectores excluidos en la normativa. Si bien lo ideal sería comparar solamente con aquellas que se encuentran en condiciones de hacerlo, este porcentaje puede ser un buen indicador para comparar el alcance del Régimen de Inversiones.

Cuadro 7.20: Comparación de empresas privadas activas y proyectos aprobados. Año 2007.

Año	Cantidad de empresas	Proyectos aprobados	Proyectos aprobados / Cantidad de empresas
2007	120.576	63	0,052%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE y COMAP.

Del Anuario Estadístico se desprende que en el año 2007 el 99,95% de las empresas pueden ser consideradas PYMES, tomando en cuenta como única variable el número de empleados. Es decir, se descarta la facturación para considerar las categorías de las empresas.

Si se contrastan las empresas catalogadas como PYMES con proyectos aprobados en 2007, se ve que las 6 empresas categorizadas de esta manera representan el 0,005% de la totalidad de la misma categoría que se encontraban operativas en este año. Por otra parte, las 57 empresas definidas como grandes que obtuvieron la aprobación de sus emprendimientos por parte de la COMAP significaron el 9,24% de todas las empresas de este tamaño operativas en 2007.

Cuadro 7.21: Comparación de empresas privadas activas y proyectos aprobados. Año 2007.

Año	Cantidad de PYMES	Proyectos de PYMES aprobados	Proyectos PYMES / Cantidad de PYMES	Cantidad de empresas grandes	Proyectos de empresas grandes aprobados	Proyectos grandes / Cantidad de grandes
2007	119.959	6	0,0050%	617	57	9,24%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE y COMAP.

Al igual que para el año 1980, analizando los días transcurridos entre que un proyecto fue presentado ante la COMAP y la fecha en que el mismo es declarado promovido, se ve que el número de días transcurridos en promedio para los proyectos aprobados en 2007 fue de 171. Bajo esta normativa no se establecían plazos perentorios para la evaluación de cada emprendimiento.

Cuadro 7.22: Días transcurridos, en promedio, desde que el proyecto se presentó hasta que fue promovido por la COMAP. Año 2007.

	Días transcurridos
2007	171

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP.

7.2.6 Ley de Promoción de Inversiones - Ley 16.906. Decreto N° 455/007.

Aspectos generales

En el año 2007 se desarrolló el Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones, a través de la ya existente Ley de Promoción de Inversiones, por medio del Decreto 455/007.

Al evaluar los mecanismos de promoción vigentes al momento de delinear el Decreto 455/007, dentro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se encontraron una serie de insuficiencias para promover nuevos proyectos productivos. La anterior reglamentación establecía que solamente podían ampararse en la Ley 16.906 las empresas constituidas como Sociedades Anónimas; el giro de actividad de las empresas que alcanzaban los beneficios fiscales por medio de esta Ley estaba limitado al sector industrial y agropecuario; la inversión que se consideraba elegible era solamente la financiada con fondos propios, quedando excluida la desarrollada a través de fondos externos a la empresa. A su vez se establecía un plazo fijo para comenzar a gozar de los beneficios sin considerar el momento en el cual la empresa comenzaba a generar renta y la documentación a presentar en cada uno de los proyectos de inversión era extensa, generando un sobrecosto en la presentación formal del mismo. Estos factores establecían importantes barreras a la entrada, la cual se manifestaron en el flujo de proyectos presentados en los años en los cuales estuvo vigente esta Reglamentación.

Se determinó por parte del MEF la necesidad de establecer un Régimen de Promoción de Inversiones que generara un fuerte impacto en la inversión y así en el crecimiento del PIB de Uruguay.

El Decreto 455/007 tiene como prioridad atraer emprendimientos que aporten a los objetivos generales del desarrollo. Estos últimos son:

- incremento de empleo,
- incremento de las exportaciones,
- incorporación de tecnología,
- fortalecimiento de encadenamientos y valor agregado nacional,
- desarrollo de regiones de menor desarrollo relativo (descentralización),
- cuidado del medio ambiente.

La nueva reglamentación apuntó a ampliar la base de beneficiarios; mejorar las posibilidades de acceso a los beneficios por parte de las pequeñas y medianas empresas; asignar beneficios de acuerdo a los criterios de objetivo de política económica que marca la Ley; simplificación de procedimientos; presunción de buena fe; y mayor control de desempeño para asegurar la transparencia del régimen.

Dicho Decreto, por otra parte, estableció que el beneficio se comienza a dar a partir de que las empresas obtienen renta. Aparte de extender dichos plazos, dependiendo del impacto que la inversión genera en la economía, se pretendía promover a nuevos emprendimientos. Dichas inversiones, por su naturaleza, no generan renta hasta algunos años posteriores al comienzo de la inversión y las disposiciones reglamentarias anteriores no contemplaban la promoción en estos casos.

Otro cambio sustancial es la posibilidad de que otras sociedades comerciales, fuera de las Sociedades Anónimas, pudieran presentarse para obtener beneficios. Estos cambios apuntan a que no solo las empresas grandes y los grandes emprendimientos puedan obtener beneficios. A partir del Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones cualquier inversor, grande o pequeño, puede obtener beneficios fiscales siempre que genere un impacto sobre la economía uruguaya de acuerdo a los criterios y objetivos de la política económica de Gobierno.

Asimismo, con el Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones no se discrimina por la forma de financiamiento, permitiendo la presentación de proyectos por parte de empresas que se hayan financiado tanto con fondos propios como con endeudamiento; así como también se amplía la base de sectores que pueden ampararse a los beneficios, incluyendo al sector comercio y servicios.

El impacto que genera cada proyecto para obtener mayores beneficios mediante exoneración de IRAE se mide a partir del tamaño del mismo y de cuál es su derrame respecto a ciertas variables definidas por los objetivos de política.

Los bienes elegibles a los efectos de obtener beneficios muestran una evidente inclinación a la promoción de bienes de capital. Se pretende aumentar el capital por trabajador porque es el factor de producción que necesita crecer para perseguir objetivos de crecimiento y desarrollo. Se procura aumentar las existencias de maquinarias y equipos mediante los bienes corporales muebles y la construcción mediante las mejoras fijas.

Por otra parte, el Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones brinda beneficios a las inversiones correspondientes a bienes corporales muebles destinados directamente a la actividad de la empresa, mejoras fijas, excluidas las destinadas a casa habitación, y los bienes incorporeales que determine el Poder Ejecutivo.

Con la entrada en vigencia de este Decreto se establece una nueva metodología para la asignación de beneficios fiscales, de acuerdo a la generación de contrapartidas por parte de las empresas que presentan proyectos de inversión. Se determina una asignación de

puntajes de acuerdo a los logros de objetivos sociales que se desarrollen en cada uno de los emprendimientos. A continuación se presentan los mismos de acuerdo a los que se establece en los Criterios Generales de Funcionamiento de la COMAP:

- *Generación de empleo (varía de 0 a 10 puntos):*

Número de empleos (con una carga equivalente de 40 horas semanales) a crear (promedio anual). Cada 3 empleos se asigna 1 punto (si se reduce el empleo se asume que el valor es igual a cero) con un máximo equivalente a la generación de 30 empleos.

- *Descentralización (varía de 0 a 10 puntos):*

Se mide a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del departamento donde se localiza el proyecto. Al cociente entre la diferencia del valor máximo del Índice y el del departamento respecto a la diferencia entre el valor máximo del Índice y el mínimo del Índice, multiplicado por diez.

- *Aumento de las exportaciones (varía de 0 a 10 puntos):*

Diferencia entre el monto exportado por el proyecto respecto a la situación sin proyecto. Corresponde 1 punto por cada US\$ 200.000 de exportaciones generado en cada proyecto.

- *Incremento de Valor Agregado Nacional (varía de 0 a 10 puntos):*

A la proporción entre el componente de salarios y compras en plaza en las ventas con proyecto respecto a la misma proporción sin proyecto, se le restará uno (1) y a esta diferencia se le multiplicará por 10. En caso de proyectos nuevos se tomara como denominador el promedio sectorial. Si el valor es negativo se tomará como nulo.

- *Utilización de tecnologías limpias (varía de 0 a 10 puntos):*

Se considera inversión en Producción Más Limpia (P+L) respecto a la Inversión total en el proyecto. Se asigna 1 punto cada 10% de participación de la inversión en P+L en el total hasta el 100% que representa el máximo puntaje.

- *Incremento de Investigación y Desarrollo e innovación (I+D+i) (varía de 0 a 10 puntos):*

Se establecieron dos criterios por este concepto: a) Inversión y costos en Investigación y Desarrollo e innovación (I+D+i) respecto a la Inversión total o b) número de empleos, promedio anual (con carga horaria equivalente a 40 horas semanales) en Investigación y Desarrollo e innovación (I+D+i) respecto al empleo total (con igual carga horaria equivalente) en el proyecto. Se asigna 1 punto cada 10% de participación de la inversión más costos en I+D+i o del empleo en I+D+i respecto al total en cada caso hasta el 100% que representa el máximo puntaje.

- *Impacto del proyecto sobre la economía (varía de 0 a 10 puntos)*

Incremento del PBI provocado por el impacto del proyecto, obtenido según metodología definida por COMAP. Se asigna 1 punto para cada 0,003% de incremento del PBI anual del país como la suma de los impactos directos e indirectos provocados por la actividad del proyecto en promedio para el período de los beneficiarios.

El puntaje obtenido por cada una de las empresas, en sus correspondientes proyectos de inversión, en los indicadores reseñados, determinará el porcentaje de la inversión que las empresas podrán exonerar por concepto de IRAE, y el plazo en el cual podrán utilizar este beneficio.

Beneficios fiscales

Los beneficios otorgados por el Régimen de Promoción de Inversiones son los siguientes:

- 1) Impuesto al Patrimonio (IP): Exoneración del IP de la obra civil por 8 años en Montevideo y por 10 años en el interior, y de los bienes muebles de activo fijo por toda la vida útil. En el Régimen Anterior la exoneración del IP en lo que se refiere a los bienes muebles de activo fijo y la obra civil tenían un plazo de 3 años en Montevideo y 5 años en el Interior.
- 2) Tasas y tributos a la importación: Exoneraciones de tasas y tributos a la importación de bienes muebles de activo fijo, declarados no competitivos con la industria nacional. Para poder acceder a este beneficio es necesaria la conformidad de la Dirección Nacional de Industria antes de la presentación del proyecto. Para solicitar la declaración de no competitivo se debe solicitar la constancia de la Cámara de Industrias del Uruguay.
- 3) Impuesto al Valor Agregado (IVA): En el Régimen Anterior, en lo que refiere a la devolución de IVA incluido en la adquisición en plaza de los materiales destinados a la construcción de la Obra Civil, tenía un tope máximo equivalente a 15 % del valor total proyectado de la misma, sin considerar honorarios ni leyes sociales. En el nuevo Régimen, se elimina el tope mencionado anteriormente, se aumenta al 100% y extiende la devolución del IVA a los servicios contratados destinados a la obra civil. A través de este beneficio el inversor tiene la posibilidad de no abonar el IVA en el momento de la compra de los materiales, pagar solamente el neto de la factura y pagar el IVA de la misma con certificados de crédito gestionados en DGI en el mismo Régimen que los exportadores.
- 4) Honorarios y salarios en desarrollo tecnológico de áreas prioritarias: Es posible computar por una vez y media la liquidación del IRAE, con un máximo igual al monto de este impuesto no beneficiado por la exoneración por inversiones prevista en este Régimen.

- 5) Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE): Por medio de la exoneración en el pago del IRAE se puede llegar a exonerar hasta el 100% del monto invertido en un período máximo de 25 años. Dicha exoneración resultará de la aplicación de la matriz de objetivos e indicadores, de acuerdo al tipo y tramo en que se ubique el proyecto.

La exoneración en forma directa del IRAE suplanta el mecanismo del beneficio de auto-canalización del ahorro. Como consecuencia, se amplía la base de firmas que pueden acceder al beneficio, pudiendo ampararse al mismo empresas de cualquier naturaleza jurídica. A su vez, la exoneración de IRAE es cuatro veces mayor que con el Régimen Anterior, ya que la misma es sobre el impuesto y no sobre la renta, como lo era anteriormente.

En el nuevo marco, no es necesario que la inversión sea financiada con fondos propios para poder acceder a la exoneración del IRAE. El nuevo Régimen acepta cualquier tipo de financiamiento, inclusive el *leasing*.

La utilización de cada uno de los diferentes impuestos que las firmas pueden descontar difiere en su marco temporal de exoneración. A continuación se detallan algunos aspectos de cada uno de éstos:

- La exoneración del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) no se extingue en un solo período, sino que depende del plazo que la empresa obtenga en la evaluación de su proyecto de inversión. El mismo se extiende desde 3 a 25 años. A su vez, las empresas deben pagar una tasa mínima relacionada al impuesto que generan.
- Los beneficios correspondientes al Impuesto al Patrimonio sobre bienes muebles para activo fijo, se extiende por toda la vida útil de estos bienes (10 años), y la exoneración del Impuesto al Patrimonio sobre Obras Civiles es de hasta 8 años si el proyecto está ubicado en Montevideo y 10 años si está radicado en el Interior del país.
- La devolución del IVA para la adquisición en plaza de materiales y servicios destinados a las Obras Civiles es considerado un beneficio financiero, ya que solamente afecta los plazos de descuento del mencionado impuesto.

Metodología de comparación de costos y beneficios sociales – Años de estudio 2008 y 2009

Como se ve en la sección 2.1, el año 2008 representó el mayor salto cuantitativo en la aprobación de proyectos de inversión por parte de las autoridades nacionales competentes. No solamente en la cantidad de proyectos aprobados (310 proyectos), sino también en los montos asociados a éstos (1.058 millones de U\$S). Dicha tendencia continuó manifestándose en el año 2009, donde se superaron los niveles de emprendimientos aprobados en el año anterior. En el siguiente cuadro se observa que en

el último año cerrado el número de proyectos recomendados por la COMAP al Poder Ejecutivo fue de 388, y los montos de inversión superaron los 1.024 millones de U\$S.

Cuadro 7.23: Número de proyectos aprobados e inversión asociada. Año 2008 y 2009.

	2008	2009
Cantidad de proyectos aprobados	310	388
Monto de inversiones aprobados (en U\$S)	1.058.458.825	1.024.011.046

Fuente: Comisión de Aplicación de la Ley 16.906 (COMAP)

Es necesario aclarar que en la totalidad del año 2008 se incluyen proyectos que rigieron bajo la normativa anterior, mientras que en los primeros meses del año 2009 también existen proyectos bajo esta reglamentación. Se opta por no excluirlos, ya que representan parte de los planes de inversión a los cuales el Estado otorgó beneficios fiscales.

A su vez, en el año 2009 se excluyeron los datos correspondientes a dos proyectos aprobados por medio de Decretos Especiales, los cuales no forman parte de la promoción de inversiones bajo el Régimen General.

Tal como se desprende de la exposición de motivos del Decreto 455/007, y fuera detallado en los aspectos generales de esta normativa, el Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones se planteó la generación de logros en cuanto a beneficios sociales en el resto de la economía. Las empresas logran alcanzar los beneficios fiscales en la medida que cumplan con la generación de alguno de estos objetivos. Dada la información brindada por la Unidad de Apoyo al Sector Privado (UnASeP), se puede observar algunas cifras de las variables en que se busca incidir mediante este mecanismo de incentivos. En el cuadro N° 7.24, se ve el acumulado para cada uno de los años 2008 y 2009.

Cuadro 7.24: Características de las inversiones aprobadas. Año 2008 y 2009.

	2008	2009
Empleos generados	5.473	5.115
Exportaciones comprometidas (en U\$S)	504.172.047	316.714.239
Inversiones en I+D+I (en U\$S)	3.512.115	135.761.168
Inversiones en P+L (en U\$S)	52.505.773	271.723.083
Proyectos desarrollados en el Interior del país	118	176
Proyectos aprobados de PYMES	152	247
Monto de inversiones aprobados en PYMES (en U\$S)	350.636.753	282.312.446
Inversiones en Maquinaria y Equipos (en U\$S)	570.630.000	736.766.000
Inversiones en Obra Civil (en U\$S)	461.687.000	287.244.000

Fuente: Unidad de Apoyo al Sector Privado (UnASeP)

En el año 2008 el número de empleos a generar comprometidos, en promedio para los próximos 5 años, por las empresas que utilizaron el Indicador de Generación de Empleo,

fue de 5.473 puestos de trabajo. A su vez, el incremento del nivel de ventas al exterior por parte de las firmas que utilizaron este objetivo fue de 504 millones de U\$. En este año la inversión en áreas consideradas prioritarias, como Investigación, Desarrollo, e Innovación y en Tecnologías más Limpias, fue de U\$ 3.512.115 y U\$ 52.505.773 respectivamente.

En el primer año se establecieron 118 emprendimientos en el interior del país, mientras que al año siguiente esta cifra aumentó situándose en 176 proyectos de inversión en departamentos que no fueron Montevideo. La primer cifra representó el 38,1%, mientras que el segundo año fue el 45,4%.

Dentro de los 310 proyectos, 152 correspondieron a empresas consideradas pequeñas y medianas (PYMES), clasificadas según el Decreto 504/007, el cual considera el número de empleados y el nivel de facturación. Estas empresas planearon invertir 350 millones de U\$.

Por otra parte, otro de los objetivos planteados fue el incremento de inversiones en Maquinarias y Equipos. En el año 2008, se proyectaron llevar adelante inversiones en esta clase activos por 570 millones de U\$. En tanto la inversión planeada en Obra Civil fue de 461 millones de U\$.

El cuadro anterior también muestra el comportamiento de las mismas variables para el año 2009. En este período el número de empleos comprometidos, bajo las mismas condiciones que en el año 2008, fueron 5.115, mientras que el nivel de exportaciones aumentadas por medio de este mecanismos fue de 316 millones de U\$.

En I+D+i las empresas plantearon inversiones superiores a 135 millones de U\$, y en P+L el nivel de las mismas fue de 271 millones de U\$.

En el último año fue muy significativo el aumento en la participación de empresas consideradas PYMES, ya que estas representaron el 64% de los proyectos de las empresas aprobadas en este año. Las inversiones asociadas a éstas fueron 282 millones de U\$. También fue considerable el aumento de las inversiones en Maquinarias y Equipos.

La aprobación de estos proyectos de inversión trajo asociada una pérdida fiscal, lo cual representa el costo por la aprobación de los proyectos de inversión y la generación de los beneficios mencionados anteriormente. Los beneficios fiscales que se manifiestan en el cuadro representan la totalidad de los beneficios potenciales que las empresas pueden obtener, no significan la pérdida fiscal real, ya que la utilización de algunos impuestos no se realiza en un solo período. Estas cifras representan los montos de beneficios fiscales otorgados en estos dos años.

Cuadro 7.25: Total de beneficios fiscales potenciales. Año 2008 y 2009.

	2008	2009
Beneficios fiscales potenciales (en U\$S)	779.245.833	818.328.685

Fuente: Dirección General de Impositiva (DGI)

En el año 2008 los beneficios potenciales totales que las empresas utilizaron o podrán utilizar es de 779 millones de U\$S, mientras que en el 2009 esta cifra se vio incrementada, alcanzando los 818 millones de U\$S.

La distribución entre los diferentes impuestos es la siguiente:

Cuadro 7.26: Beneficios fiscales potenciales, según impuesto. Año 2008 y 2009. En U\$S.

	Costos de internación	IVA plaza	IRAE	Impuesto al Patrimonio	TOTAL
2008	128.825.493	67.406.630	488.187.561	94.826.149	779.245.833
2009	130.617.445	40.751.308	558.850.461	88.109.471	818.328.685

Fuente: Dirección General de Impositiva (DGI)

A diferencia de los Regímenes anteriores, se observa una fuerte presencia del impuesto asociado a las rentas de las empresas. El beneficio fiscal asociado a la exoneración de IRAE representó el 63% en el año 2008 y el 60% en el 2009, respecto a la totalidad de beneficios potenciales otorgados.

Las exoneraciones potenciales vinculadas con los Costos de Internación de los productos importados representaron el 17% en el año 2008 y el 22% en el año 2009, el Impuesto al Patrimonio el 12% y el 11%, mientras que para los mismos años el IVA plaza alcanzó el 9% y el 6% respectivamente.

Si bien estos datos muestran el sacrificio fiscal que representa la promoción de inversiones, no significa que sean la totalidad de los beneficios utilizados en cada año. Solamente sirven para visualizar el máximo potencial que el Estado puede dejar de recaudar.

En el Cuadro siguiente se analizan los beneficios fiscales aplicados por las empresas en los años 2008 y 2009.

Cuadro 7.27: Beneficios fiscales utilizados por las empresas, según impuesto. Año 2008 y 2009. En U\$S.

	Costos de internación	IVA plaza	IRAE	Impuesto al Patrimonio	TOTAL
2008	Sin datos	Sin datos	82.293.821	Sin datos	-
2009	47.889.906	8.644.729	139.975.411	4.997.525	201.507.571

Fuente: Dirección General de Impositiva (DGI)

En el año 2009, los beneficios fiscales totales empleados por las empresas a la hora de realizar su declaración jurada significaron el 21,8% de los beneficios fiscales totales potenciales.

Una vez examinadas las características de los proyectos promovidos en los años 2008 y 2009, se puede estudiar el costo asociado a los beneficios de estos proyectos. Para esto se contrasta la renuncia fiscal potencial, con los proyectos de inversión aprobados, con los montos de inversión contenidos en éstos, con los empleos generados por medio del Nuevo Régimen de Promoción, y algunas variables macroeconómicas consideradas relevantes.

Es necesario aclarar que los beneficios fiscales potenciales son una variable que no se extingue en un año. Es decir, los descuentos impositivos que las empresas pueden utilizar se extienden por plazos mayores a un año, dependiendo del aquél obtenido en la evaluación de su proyecto correspondiente. De éste se desprende una cadencia que determina el porcentaje mínimo que las empresas deben pagar en los ejercicios fiscales en los cuales gozan de los beneficios fiscales. Mediante esta metodología se pretende tener una medida de cuánto representan la totalidad de los beneficios, respecto a diferentes variables. Algunas de ellas pueden ser consideradas como variables de stock.

También hay que destacar que las inversiones aprobadas en cada año incluyen inversiones realizadas en los respectivos años, en parte del año fiscal anterior, que puede coincidir o no con el año calendario, y en futuros ejercicios.

En una primera instancia se observa la cantidad de proyectos aprobados y los montos de inversión correspondientes a los mismos, respecto a la renuncia fiscal potencial.

Como se detalla en el siguiente Cuadro, en el año 2008 el promedio de inversión por cada proyecto aprobado fue de U\$S 3.414.383, mientras que la renuncia fiscal potencial por cada proyecto aprobado fue de U\$S 2.513.696. La renuncia fiscal potencial representó el 74% de los montos de inversión aprobados por COMAP.

Al año siguiente estos promedios descendieron considerablemente, ya que la inversión aprobada por proyecto, en promedio, fue de U\$S 2.694.390, y la renuncia fiscal potencial promedio fue de U\$S 2.120.022. Sin embargo, el ratio de renuncia fiscal potencial respecto a la inversión aprobada aumentó respecto al año 2008, situándose en el 79%.

Cuadro 7.28: Análisis comparativo de los proyectos aprobados y los beneficios fiscales potenciales. Año 2008 y 2009, con valores monetarios expresados en U\$S.

	Cantidad de proyectos aprobados	Inversión aprobada (U\$S)	Inversión aprobada (U\$S) / Proyectos aprobados (a)	Renuncia Fiscal potencial (U\$S)	Renuncia Fiscal potencial/ Proyectos aprobados (b)	b / a
2008	310	1.058.458.825	3.414.383	779.245.833	2.513.696	74%
2009	386	1.024.011.046	2.694.390	818.328.685	2.120.022	79%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP, UnASeP, y DGI.

En el caso de los empleos generados por el Nuevo Régimen de Inversiones, es necesario aclarar que los descriptos en el cuadro representan el promedio de los puestos a generar por las empresas en los siguientes cinco años a la presentación del proyecto. A su vez, estos empleos corresponden exclusivamente a los proyectos que utilizaron el indicador del Objetivo de Generación de Empleo. Probablemente en proyectos que aplicaron otros indicadores, también se incorporaron nuevos empleados a las plantillas de trabajo. Sin embargo, según lo manifestado por funcionarios de UnASeP estos no se pueden cuantificar.

Al evaluar la renuncia fiscal potencial por cada empleo generado por medio de este mecanismo de promociones, se observa que en el año 2008 la inversión aprobada por cada puesto de trabajo generado fue de U\$S 193.396, mientras que la renuncia fiscal potencial asociada a cada uno de éstos fue de U\$S 142.380. En el año 2009 ambos promedios se vieron incrementados, el primero ascendió a U\$S 200.212, mientras que el segundo fue de U\$S 159.998.

Estos indicadores no estarían mostrando cuál es el costo potencial máximo que asume el Estado por la generación de estos puestos de trabajo, ya que no todos los proyectos fueron promovidos por la COMAP al Poder Ejecutivo utilizando este indicador. Sí sirven para comparar los costos de aplicación entre los diferentes Regímenes de Promoción de Inversiones.

Cuadro 7.29: Análisis comparativo de los empleos generados y los beneficios fiscales potenciales. Año 2008 y 2009, con valores monetarios expresados en U\$S.

Año	Empleos generados	Inversión aprobada (U\$S)	Inversión aprobada (U\$S) / Empleos generados (a)	Renuncia Fiscal potencial (U\$S)	Renuncia Fiscal potencial / Empleos generados (b)	b / a
2008	5.473	1.058.458.825	193.396	779.245.833	142.380	74%
2009	5.115	1.024.011.046	200.212	818.328.685	159.998	80%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP, UnASeP, y DGI.

Para completar el estudio, de acuerdo a la metodología planteada, es necesario evaluar los datos del Nuevo Régimen de Inversiones con algunas variables macroeconómicas. Para esto se presentan las variables que se expresan en el Cuadro 7.30. Las mismas son tomadas del BCU en términos corrientes y se convirtieron a dólares americanos, con la intención de que fueran expresadas en los mismos términos con que se cuentan los datos de los montos de inversiones y de beneficios fiscales potenciales. Para esta última modificación se tomó el tipo de cambio promedio de cada año (se detalla en el Anexo I).

Cuadro 7.30: Evolución de las variables PIB, FBKF, y FBKF privada. Año 2008 y 2009. En términos corrientes.

Año	PIB (en U\$S)	FBKF total (en U\$S)	FBKF privada (en U\$S)
2008	31.121.763.767	4.720.884.869	3.799.702.392
2009	33.884.740.345	4.853.719.827	3.595.628.500

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE y BCU.

En el año 2008 el PIB superó los 31.121 millones de U\$S. Con respecto a esta variable la inversión aprobada por la COMAP en este año representó el 3,4%, mientras que la renuncia fiscal potencial alcanzó el 2,5% de la producción nacional.

Al año siguiente Uruguay incrementó su PIB, y expresado mediante la misma forma, se situó por encima de las 33.884 millones de U\$S. La inversión aprobada significó el 3,02% del Producto, mientras que la renuncia fiscal potencial fue del 2,41%.

Cuadro 7.31: Comparación de inversiones aprobadas y beneficios potenciales con el PIB. Año 2008 y 2009. En términos corrientes.

Año	PIB (en U\$S)	Inversión aprobada (en U\$S)	Inversión aprobada / PIB	Renuncia Fiscal potencial (U\$S)	Renuncia Fiscal potencial/ PIB
2008	31.121.763.767	1.058.458.825	3,40%	779245833	2,50%
2009	33.884.740.345	1.024.011.046	3,02%	818.328.685	2,41%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP, INE y BCU.

En el próximo Cuadro se destaca la participación de los montos de los proyectos promovidos por COMAP dentro de la inversión privada de cada uno de los años en estudio

La inversión aprobada en el primero de estos años representó el 28% de la inversión privada nacional, lo que muestra, en parte, el alcance del Nuevo Régimen de Inversiones. Las exoneraciones impositivas potenciales en el mismo año significaron el 21% de la FBKF privada. En el año 2009, el porcentaje de montos aprobados por COMAP respecto

a la FBKF fue del 24%. A su vez, el ratio de renuncia fiscal respecto a la FBKF fue del 23%.

Cuadro 7.32: Comparación de inversiones aprobadas y beneficios potenciales con la FBKF privada. Año 2008 y 2009. En términos corrientes.

Año	FBKF privada (en U\$S)	Inversión aprobada (U\$S)	Inversión aprobada / FBKF privada (a)	Renuncia Fiscal potencial (U\$S)	Renuncia Fiscal potencial / FBKF privada (b)
2008	3.799.702.392	1.058458.825	28%	779.245.833	21%
2009	3.595.628.500	1.024.011.046	24%	818.328.685	23%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP, INE y BCU.

Si se consideran solamente los beneficios fiscales aplicados por las empresas en cada uno de los años, la situación es diferente. Según los datos brindados por la DGI, en el año 2009 las firmas solamente utilizaron el 25% de los beneficios potenciales otorgados en ese año. Si bien las empresas que obtuvieron la aprobación de sus proyectos en 2008 pudieron aplicar parte de sus beneficios en el 2009, es relevante la comparación de los tributos exonerados en 2009 con el PIB del mismo año, para tener una medida del costo fiscal que tiene el Nuevo Régimen de Inversiones en cada uno de estos años.

En el año 2009, los beneficios utilizados por las empresas constituyeron el 0,59% del PIB del mismo año.

Cuadro 7.33: Comparación de inversiones aprobadas y beneficios aplicados con el PIB. Año 2008 y 2009. En términos corrientes.

Año	PIB (en U\$S)	Inversión aprobada (U\$S)	Inversión aprobada (U\$S) / PIB	Renuncia Fiscal Aplicada (U\$S)	Renuncia Aplicada Fiscal / PIB
2008	31.121.763.767	1.058.458.825	3,40%	Sin datos	Sin datos
2009	33.884.740.345	1.024.011.046	3,02%	201.507.571	0,59%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DGI, COMAP, y BCU.

Según datos obtenidos del Banco de Previsión Social (BPS), el número de cotizantes dependientes de la actividad privada se incrementó en el año 2008, respecto al año anterior, en 74.104 personas. Los puestos de trabajo a generar comprometidos en los proyectos de inversión aprobados en el mismo año ascendieron a 5.473. Al año siguiente, el primer valor fue de 22.238, mientras que los empleos generados por medio del Régimen alcanzaron los 5.115 trabajadores.

Mediante la comparación de ambas variables se puede encontrar una relación aproximada entre los empleos generados en el sector privado la economía y los que las empresas se

plantearon incorporar por medio del Régimen de Inversiones. En el año 2008 este valor representó un 7,39%, mientras que en 2009 fue de 23%.

Cuadro 7.34: Comparación de empleos generados e incremento de cotizantes dependientes de la actividad privada. Año 2008 y 2009.

Año	Empleos generados	Incremento de cotizantes dependientes de la actividad privada (BPS)	Porcentaje de empleos generados por el Régimen / Incremento de BPS
2008	5.473	74.104	7,39%
2009	5.115	22.238	23,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BPS y COMAP.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el último informe anual estadístico publicado en el año 2009, el número de entidades jurídicas con actividad económica del sector privado en el año 2008 alcanzó las 114.551 empresas. Dentro de éstas, 113.942 cuentan en su plantilla con menos de 100 empleados, representando el 99,47% del total. Por otra parte, 609 empresas tienen más de 100 empleados. Si bien estos datos no son suficientes para clasificar las empresas según el criterio mencionado anteriormente, los mismos revelan parcialmente la elevada presencia de empresas catalogadas pequeñas y medianas por la cantidad de empleos.

En diciembre del año 2010 el INE divulgó los datos actualizados para el año anterior, por lo cual se puede obtener la misma información para el 2009. Dentro del nuevo anuario estadístico se destaca la reducción en el número de empresas privadas activas, disminuyendo el valor a 109.818 firmas. A su vez, 109.209 de éstas contaron con 99 ó menos empleados en su plantilla de trabajo y 639 empresas 100 ó más.

Tomando en consideración estos datos, se observa que en el 2008 un 0,27% de las empresas privadas que se encuentran operando en el mercado nacional utilizaron el Régimen de Inversiones para llevar adelante proyectos de inversión. Hay que destacar que no todas las empresas pueden ampararse en los beneficios fiscales de esta reglamentación (solo las que tributan IRAE). Si bien lo ideal sería comparar solamente con aquellas que se encuentran en condiciones de hacerlo, este porcentaje puede ser un buen indicador para comparar el alcance del Nuevo Régimen. Al año siguiente el mencionado ratio se incrementó al 0,35%.

Cuadro 7.35: Comparación de empresas privadas activas y proyectos aprobados. Año 2008 y 2009.

Año	Cantidad de empresas	Proyectos aprobados	Proyectos aprobados / Cantidad de empresas
2008	114.551	310	0,27%
2009	109.818	388	0,35%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE y COMAP.

De los datos del mismo estudio se desprende que el 99,47% de las empresas pueden ser consideradas PYMES, tomando en cuenta como única variable el número de empleados, es decir descartando la facturación para considerar las categorías de las empresas. Al comparar estos datos con los obtenidos de UnASeP en cuánto al número de empresas pequeñas y medianas que usaron este mecanismo, también se encuentra un problema en el análisis, ya que en esta última fuente se consideran ambos criterios, por lo que el cuadro que se exhibe a continuación también presenta ciertas limitaciones.

Las 152 empresas consideradas PYMES que lograron beneficios fiscales por medio del Régimen de Promoción de Inversiones, representan el 0,13% del total de las PYMES que se encontraban operativas en el 2008. A su vez, dentro de las empresas privadas grandes que se encontraban trabajando en este año el 25,94% aplicaron la normativa dispuesta en la Ley 16.906.

En 2009 fueron aprobados 247 proyectos de inversión correspondientes a PYMES, las cuales representaron un 0,22% del universo de empresas con menos de 100 empleados. El número de empresas grandes que recibieron la aprobación de sus proyectos fue de 141, siendo el 39,1% de la totalidad las empresas con más de 100 trabajadores.

Cuadro 7.36: Comparación de empresas privadas activas y proyectos aprobados. Año 2008 y 2009.

Año	Cantidad de PYMES	Proyectos de PYMES aprobados	Proyectos PYMES / Cantidad de PYMES	Cantidad de empresas grandes	Proyectos de empresas grandes aprobados	Proyectos grandes / Cantidad de grandes
2008	113.942	152	0,13%	609	158	25,94%
2009	110.179	247	0,22%	639	141	39,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE y COMAP.

Para estos dos años el promedio de los días transcurridos entre que un proyecto fue presentado ante la COMAP y la fecha en que el mismo es declarado promovido fue de 76 días.

Cuadro 7.37: Días transcurridos, en promedio, desde que el proyecto se presentó hasta que fue promovido por la COMAP. Año 2008 y 2009.

	Días transcurridos
2008 - 2009	76

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP.

7.2.7 Comparación entre los diferentes Regímenes

En esta sección se comparan los datos establecidos en el análisis de cada uno de los años, asociando cada uno de estos a los distintos regímenes generales de promoción de inversiones vigentes en nuestro país desde 1974 hasta la actualidad. El presente apartado

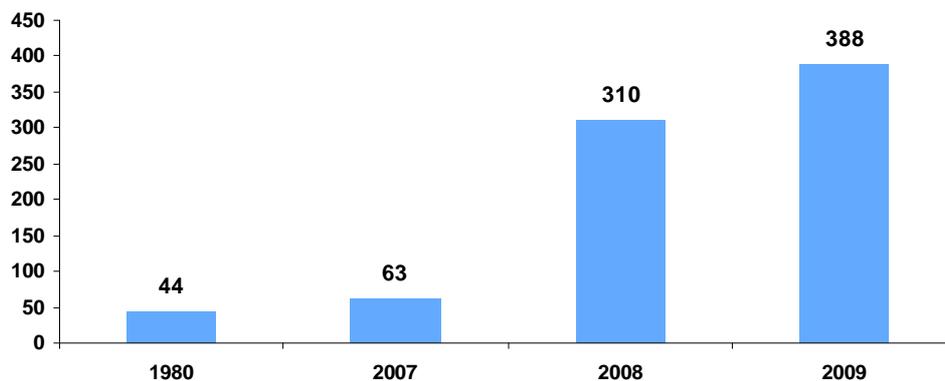
se divide en dos segmentos, en una primera instancia se analizan las principales características de los proyectos aprobados por las diferentes unidades asesoras, así como también los rasgos de las empresas que propusieron sus correspondientes planes de inversión. La segunda parte del estudio corresponde a los costos que significaron para el Estado uruguayo los incentivos para la incorporación de activos.

Características de los proyectos aprobados

Debido a la escasez de datos para el año 1980 no se cuenta con ciertas variables, ya sean macroeconómicas o propias de los proyectos de inversión, que sí están para los restantes años del estudio. Por este motivo, en algunas comparaciones solamente se consideran los datos y períodos más recientes.

En el año 1980 se aprobaron 44 emprendimientos, en 2007 fueron 63, mientras que partir en el año 2008, con el Decreto 44/007 vigente, fueron 310 y en 2009 alcanzaron los 388 proyectos. El número de proyectos aprobados en 2008 por la COMAP representó el 705% de los recomendados por la UAPI en el año 1980 y el 492% respecto a los promovidos en el 2007.

Gráfico 7.3: Cantidad de proyectos aprobados. Años: 1980, 2007, 2008, y 2009.



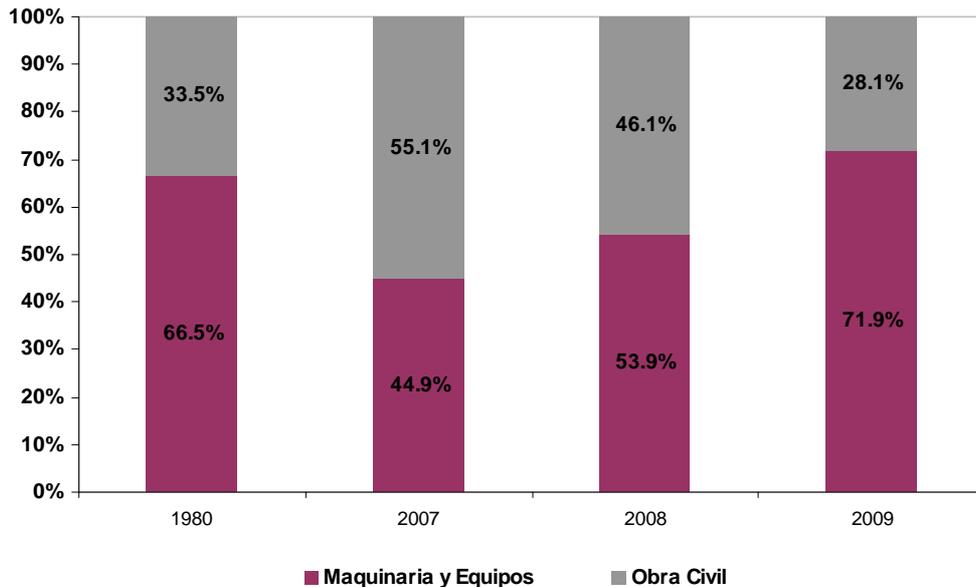
Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM y COMAP.

De acuerdo a los datos recogidos para cada uno de los proyectos aprobados en estos cuatro años, se puede distinguir la naturaleza de las inversiones que se plantearon dentro de los proyectos de inversión. De manera aproximada se pudo diferenciar la distribución entre aquellas inversiones que apuntaban a la incorporación de maquinaria y equipos y las que planeaban la realización de obra civil.

En el año 1980 un 66,5% de los montos de inversión aprobados por la UAPI tuvieron como objetivo la compra de maquinaria y equipos, y el restante 33,5% apuntó al desarrollo de obras civiles. En este año se alcanzó a diferenciar el origen de las inversiones, la proveniente del exterior fue U\$S 16.501.000 y la oriunda de territorio nacional fue U\$S 44.4247.000. La participación del componente de maquinaria y equipos

se contrajo en 2007, representando el 44,9% del total de las inversiones promovidas. Sin embargo, en los dos años siguientes se incrementó el porcentaje de inversiones en esta materia. En 2008 las inversiones de esta naturaleza fueron el 53,9%, y al año siguiente esta variable alcanzó el mayor guarismo de los 4 años en estudio, debido a que llegó a significar el 71,9%.

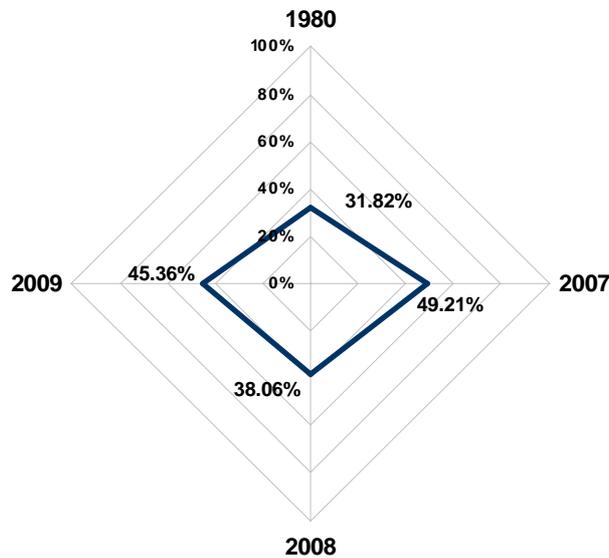
Gráfico 7.4: Distribución de las inversiones aprobadas según su naturaleza. Año 1980, 2007, 2008, y 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM y COMAP.

Una de las premisas principales en la exposición de motivos de las diferentes leyes es la búsqueda de mayores inversiones en departamentos del interior del país, considerando que estas regiones contaban con menor desarrollo relativo. El siguiente gráfico muestra la distribución en cada año entre los proyectos que se situaron en áreas del interior del país. En 1980 el 31,82% de los planes de inversión se situaron en departamentos que no fueran Montevideo. Para el año 2007 este guarismo ascendió al 49,21%, produciéndose un descenso en los años 2008 y 2009. Para el primero de estos años el 38,06%, y para el segundo el 45,36% de la totalidad de los emprendimientos aprobados se situaron en el interior.

Gráfico 7.5: Participación de los proyectos de inversión situados en departamentos del interior del país. Año 1980, 2007, 2008, y 2009.

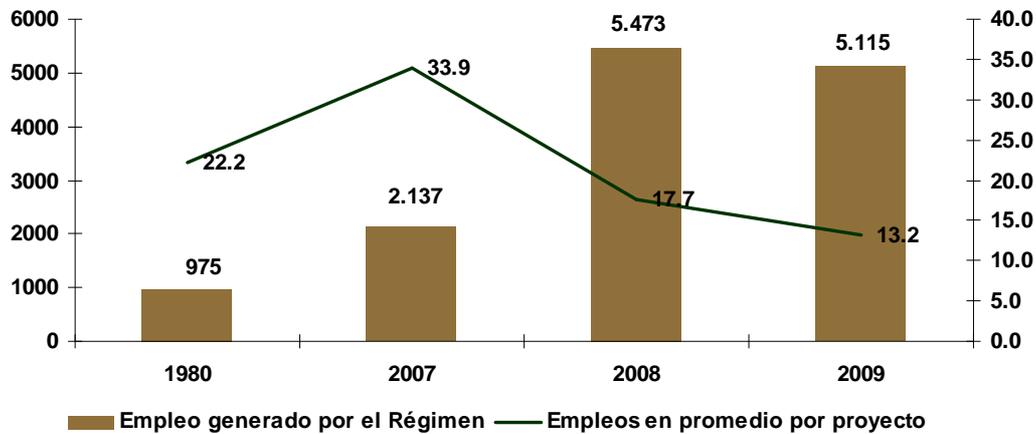


Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM y COMAP.

Uno de los objetivos manifestados en todas las normativas analizadas es la generación de nuevos puestos de trabajo. Como fuera visto anteriormente, en el año 1980 las empresas que obtuvieran la aprobación de sus proyectos se comprometieron a incorporar 975 puestos su plantilla de trabajo. Esta variable mostró valores crecientes para las normativas siguientes, ya que en 2007 alcanzó el valor de 2.137, y con el último Decreto esta cifra se disparó a 5.473 y 5.115 en los años 2008 y 2009 respectivamente.

Sin embargo, el promedio de empleos generados por proyecto de inversión se redujo en los últimos dos años del estudio, ya que en 1980 fue 22,2, en 2007 fue 33,9, mientras que en 2008 dicho promedio fue 17,7. Al año siguiente, este valor también se contrajo, alcanzando 13,2 empleos por proyecto.

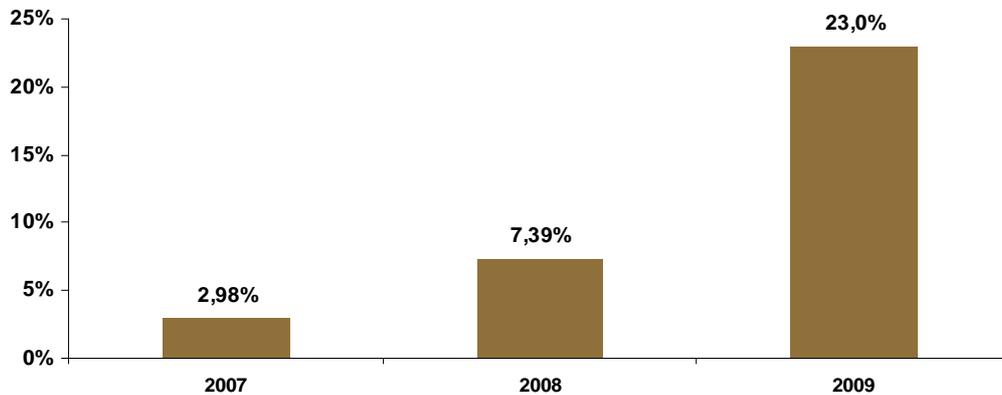
Gráfico 7.6: Empleos generados totales y promedio por proyecto aprobado. Años: 1980, 2007, 2008, y 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM y COMAP.

Otro de los datos a destacar es la participación de los empleos creados por medio de los proyectos de inversión respecto al total de nuevos activos cotizantes privados del Banco de Previsión Social. No se cuenta con los datos de 1980 de esta última variable, por lo que la comparación empieza en 2007, donde dicha tasa fue del 2,98%. Al año siguiente este valor aumentó al 7,39%, pero el salto fue extraordinario en 2009 donde se situó en el 23,0%.

Gráfico 7.7: Empleos generados en los proyectos aprobado, con respecto al total de los nuevos activos cotizantes privados del BPS. Años: 2007, 2008, y 2009.

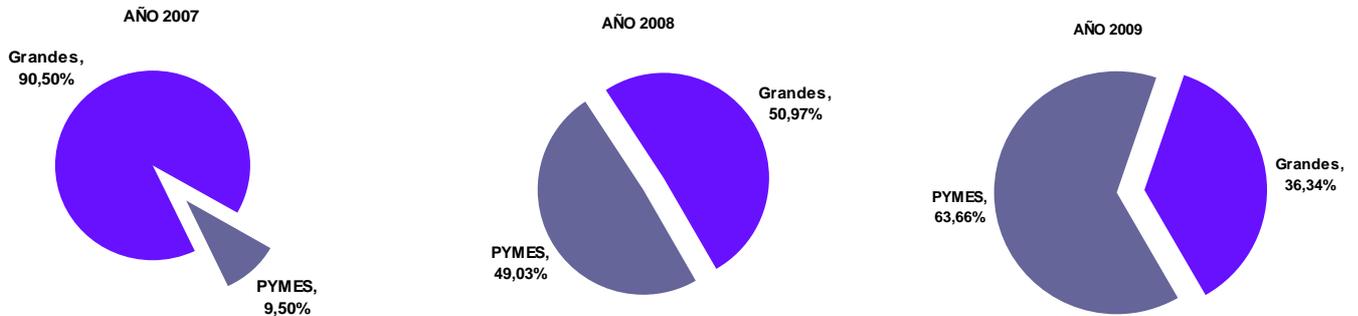


Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM, COMAP, y BPS.

De acuerdo a los criterios definidos en la sección anterior, se puede diferenciar el tamaño de las empresas que presentaron proyectos de inversión ante la COMAP y encontraron una respuesta satisfactoria a su solicitud de promoción. En el año 2007, el 9,5% de los proyectos aprobados correspondió a PYMES, mientras que el 90,5% restante fue por parte de empresas grandes. En el año 2008 se incrementó significativamente la participación de PYMES, debido a que el 49,03% correspondió a dichas empresas. En el

último año en estudio esta tendencia se intensificó, ya que este porcentaje aumentó a 63,66%.

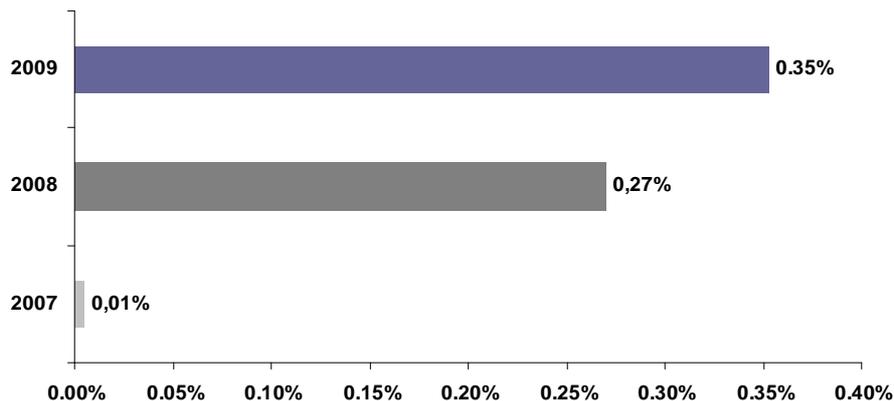
Gráfico 7.8: Distribución por tamaño de las empresas con proyectos de inversión aprobados. Año 2007, 2008, y 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP.

Al contrastar las empresas que alcanzaron la aprobación de sus proyectos de inversión con la totalidad de empresas privadas activas, solamente existen datos para los años 2007, 2008, y 2009 de la segunda variable. Como se estableciera en el estudio de la sección anterior, en el 2007 este guarismo significó el 0,01%, mientras que en 2008, fue del 0,27%. Este último valor representa el 2700% respecto al primero. Al año siguiente esta participación continuó creciendo, llegando al 0,35% de la totalidad de empresas privadas activas.

Gráfico 7.9: Cantidad de proyectos aprobados con respecto al total de empresas privadas activas en la economía. Años: 2007, 2008, y 2009.

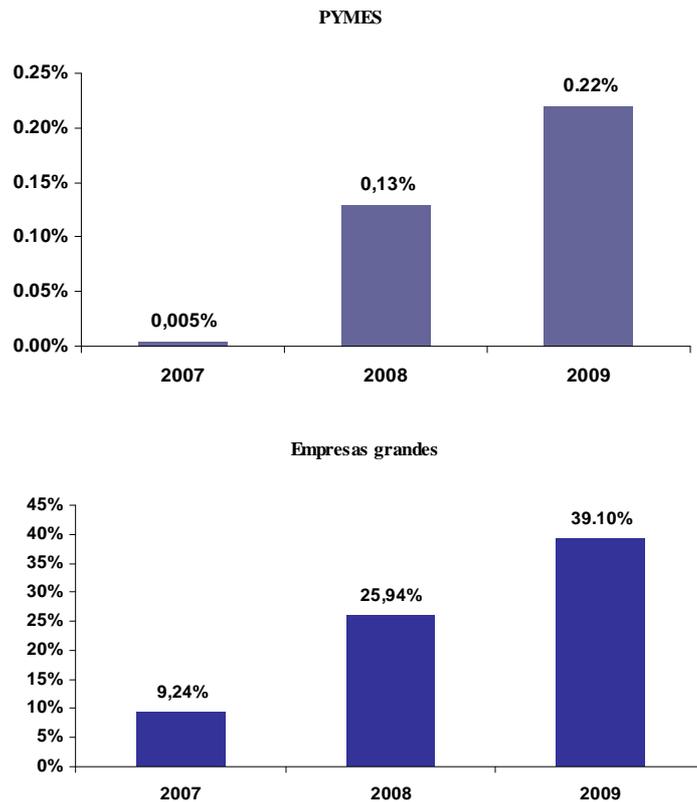


Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP e INE.

Continuando con el estudio por tamaño de las empresas con proyectos aprobados, en el año 2007 el número de PYMES con respecto a la totalidad de PYMES activas en la economía nacional en el mismo año representó el 0,005%. Por otra parte, el número de proyectos de empresas grandes con respecto a la totalidad de las mismas en el sector

privado uruguayo significó el 9,24 %. Al año siguiente ambas participaciones aumentaron en forma importante, pasando la primera variable al 0,13 % y la segunda al 25,94%. En 2009 esta tendencia continuó presentándose, ya que el primer valor ascendió a 0,22%, y el segundo al 39,1%.

Gráfico 7.10: Participación de cada empresa por tamaño respecto al número de empresas de la misma categoría. Año 2007, 2008, y 2009.

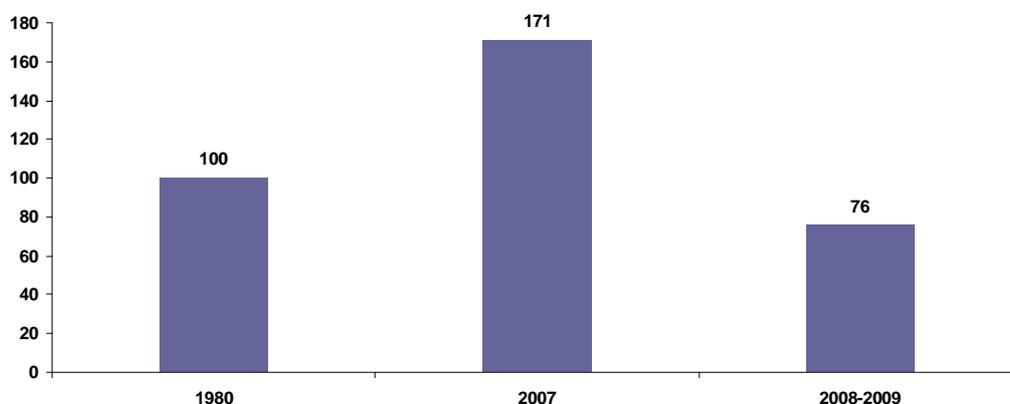


Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP e INE.

Otra de las características de la promoción general de inversiones destacadas en los apartados anteriores fue la de los días transcurridos, en promedio, entre que un proyecto de inversión ingresa al organismo evaluador y la fecha de aprobación del mismo. En el tiempo en el cual las empresas cuentan con la información de su emprendimiento y la aprobación del mismo, se puede tener una forma de medir la eficiencia de los organismos competentes.

En 1980 el promedio de estos días fue de 100, mientras que para el periodo siguiente se observa un crecimiento significativo del 71%. Entre los años 2008 y 2009 el transcurso entre estas dos instancias se redujo considerablemente respecto a ambos años anteriores. Como se detalla en el siguiente gráfico el número de días promedio fue 76 entre ambos años.

Gráfico 7.11: Días transcurridos, en promedio, desde que el proyecto se presentó hasta que fue promovido. Años 1980, 2007, 2008 y 2009.



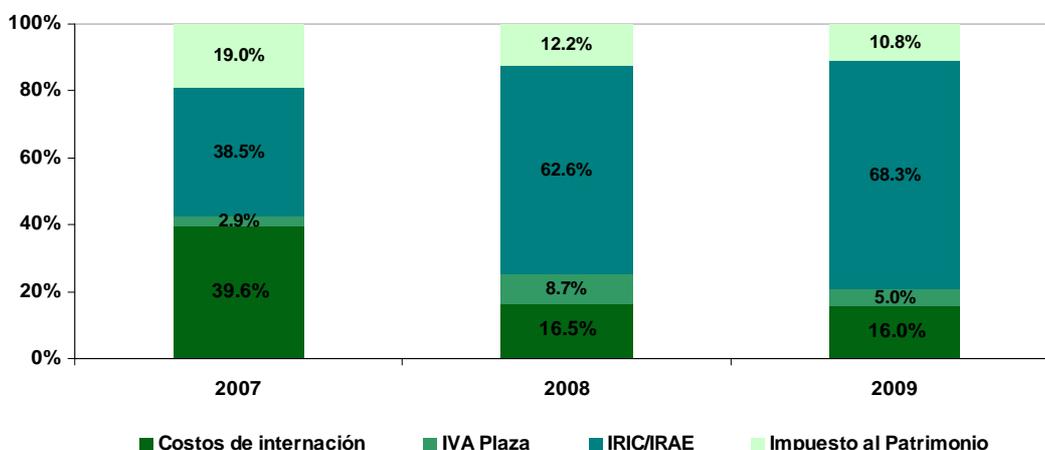
Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP e INE.

El siguiente gráfico destaca cómo ha sido el otorgamiento de beneficios en los últimos tres años según la clase de impuestos. En el gráfico se observa un crecimiento muy importante en la participación del impuesto sobre las rentas de las empresas (IRIC/IRAE), ya que en 2007 fue el segundo impuesto en importancia y en los años siguientes ascendió al 62,6% y a 68,3%. A partir del Decreto 455/007 la exoneración en forma directa del IRAE suplantó el mecanismo del beneficio de auto-canalización del ahorro. La exoneración de IRAE es cuatro veces mayor que con el Régimen Anterior, ya que la misma es sobre el impuesto y no sobre la renta, como lo era anteriormente.

En contraposición a esta evolución al alza de IRIC/IRAE, se observa un descenso pronunciado de los beneficios potenciales en los Costos de Internación, ya que en 2007 fue el impuesto con mayor porcentaje (39,6%), reduciéndose al 16,5% en 2008 y al 16,0% en 2009. Comportamiento similar mostró el Impuesto al Patrimonio, el cual se contrajo desde el 19% en 2007, hasta el 12,2% en 2008 y 10,8% en 2009.

El Impuesto al Valor Agregado continuó presentando niveles inferiores a los restantes impuestos, pese a haber incrementado su tasa de participación (2,9% en 2007 hasta un máximo de 8,7% en 2008).

Gráfico 7.12: Distribución de los impuestos potenciales, según clase de impuestos. Año 2007, 2008, y 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMAP.

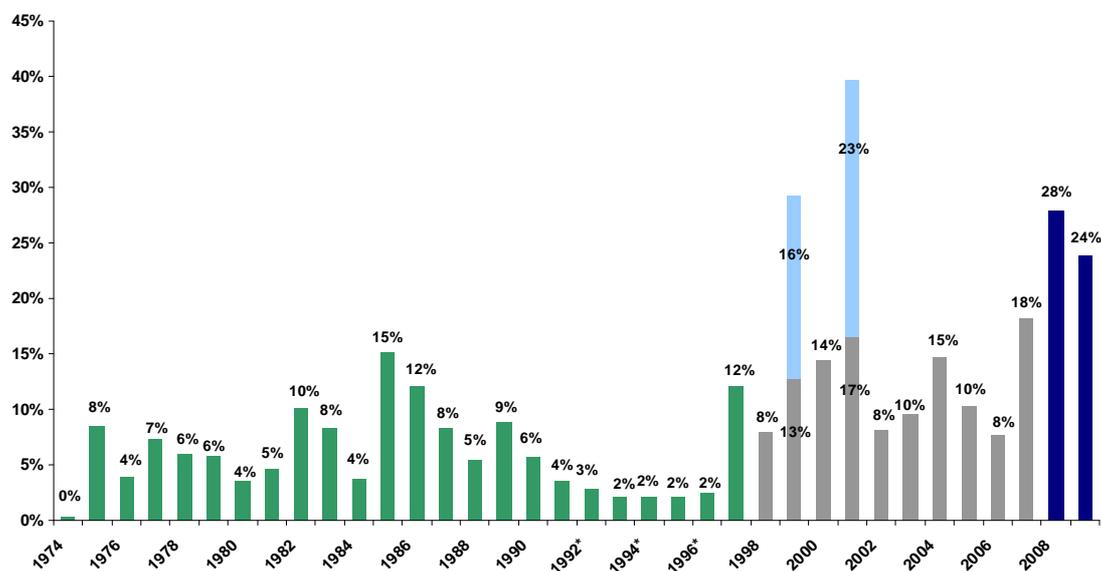
A continuación se extiende el estudio para los años 1974 – 2009, para poder realizar una comparación entre los montos de inversión aprobados en cada uno de los años en comparación con los niveles de inversión privada en cada uno de los años del marco temporal del análisis. No se encuentran disponibles los datos de la FBKF privada para la totalidad del año 2010, por lo cual se prescinde de este año de en la siguiente sección. Se toman como referencia los valores exhibidos en la primera sección de la presente metodología.

En el año 2001 es cuando se observa el mayor ratio entre montos de inversión asociados a los emprendimientos recomendados y la FBKF privada, ya que la mencionada cifra fue de 39,7%. Sin embargo, un solo proyecto de inversión, de la empresa Colonvade S.A., representó el 23% de la FBKF privada del respectivo año. Una situación similar se verificó en el año 1999, donde el porcentaje del mencionado cociente alcanzó el 29%, pero un solo emprendimiento mostró el 16% de la totalidad de la inversión privada de este año.

Excluidos los dos años que cuentan con proyectos considerados extraordinarios para los niveles de inversión presentados en la historia reciente la economía nacional⁹, los últimos tres períodos del estudio muestran el mayor valor en la participación de las inversiones aprobadas por COMAP en relación a la FBKF privada. Bajo el Decreto 455/007 los niveles crecieron al 28% en 2008 y a 24% al año siguiente.

⁹ Es necesario aclarar que las inversiones de la empresa finlandesa UPM (ex Botnia) no aplicaron el Régimen General de Promoción de Inversiones, ya que la empresa se desempeña bajo el régimen de Zona Franca. Las mismas representaron la mayor inversión desarrollada por una empresa privada en la historia reciente de nuestro país.

Gráfico 7.13: Participación de las inversiones asociadas a los proyectos aprobados en relación a la FBKF privada. Años: 1988 – 2009.



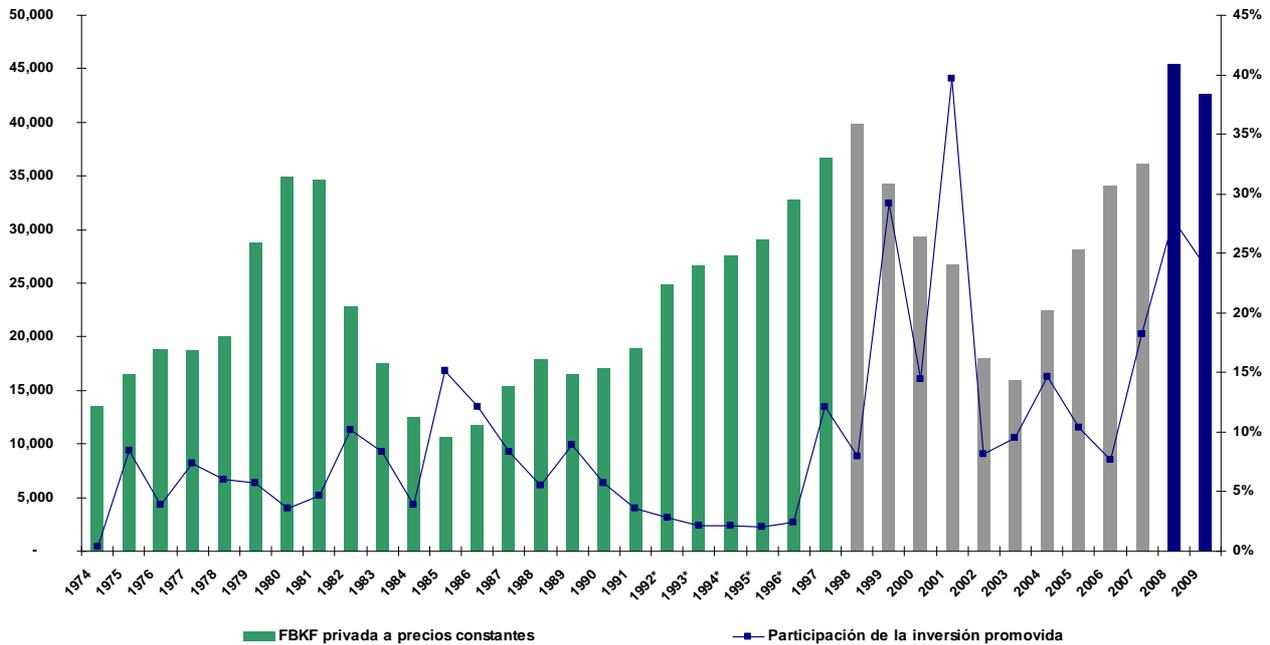
Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM y COMAP.

Si bien es cierto que dentro de los planes de inversión hay adquisiciones de activos fijos o desarrollos de obras civiles que corresponden a años anteriores o posteriores, es de suma utilidad comparar los niveles de inversión privada en cada uno de los años, medidos por medio de la FBKF privada a precios constantes de 1983, y la participación de las inversiones en dólares dentro de la FBKF medida en dólares corrientes.

Como se exhibe en el siguiente gráfico, los años 1999 y 2001 muestran la mayor participación de la inversión promovida, pese a no registrarse niveles destacados de inversión privada. Si se dejan de lado estos dos proyectos de inversiones extraordinarios, los dos años de mayor participación de montos de inversiones aprobados mediante el Régimen General de promoción de Inversiones coinciden, tal como destaca en el análisis de la evolución reciente de la inversión en Uruguay, con los dos niveles de FBKF privada más elevados en el marco temporal en evaluación. En el gráfico siguiente ello se observa con mayor claridad.

Desde el año 1974 hasta 1998 solamente en tres años la participación de la inversión promovida por la UAPI supera los dos dígitos, en 1982 dicho guarismo fue de 10,14%, y en 1985 y 1986 alcanzó el 15,14% y el 12,09% respectivamente. Sin embargo, en ninguno de estos tres años el nivel exhibido por la inversión privada en nuestro país presentó un nivel destacado.

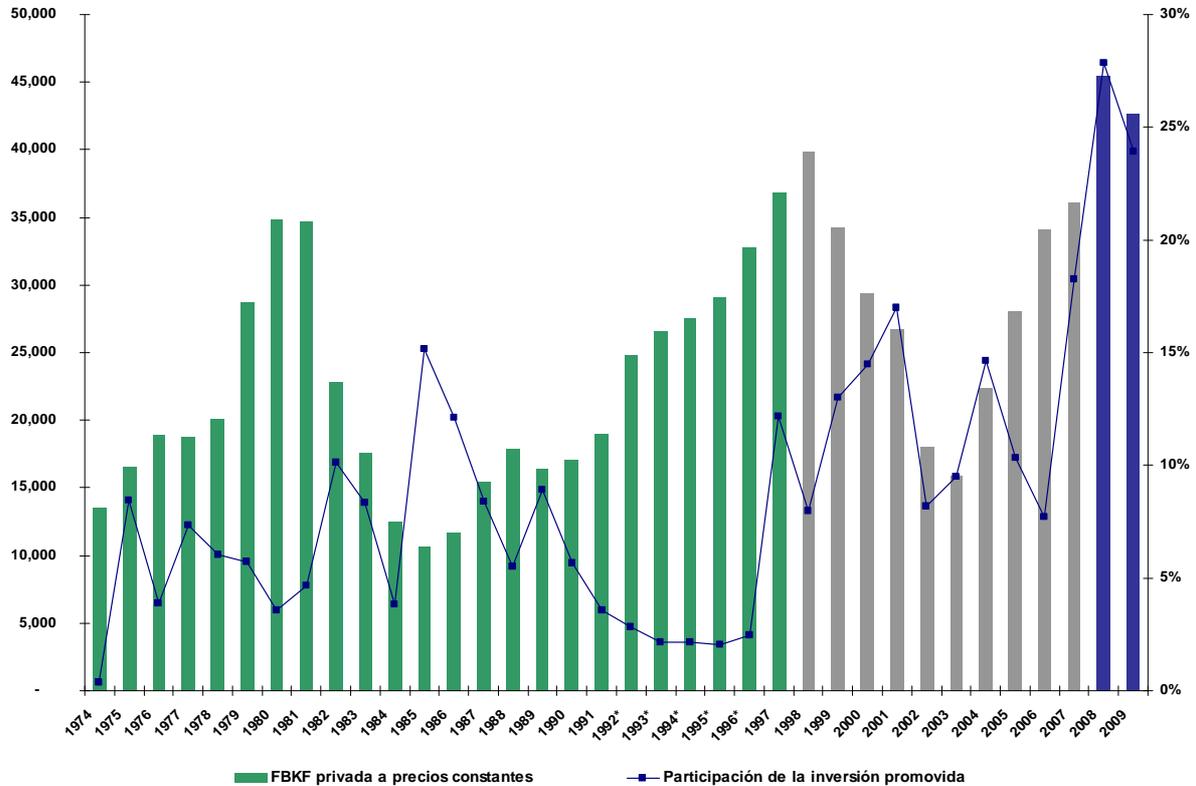
Gráfico 7.14: Evolución de la FBKF a precios constantes de 1983 y la participación de las inversiones asociadas a los proyectos aprobados en relación a la FBKF privada. Años: 1988-2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM y COMAP.

En los años 2008 y 2009 la inversión privada manifestó los dos mayores niveles de inversión agregados en la economía nacional en el período estudiado, pese a presentarse a finales del primero de estos años una etapa de crisis financiera internacional que llegó al campo real al año siguiente. Al descartar los dos proyectos extraordinarios, estos dos años coinciden con los de mayor participación de los montos de inversión promovidos por la COMAP.

Gráfico 7.15: Evolución de la FBKF a precios constantes de 1983 y la participación de las inversiones asociadas a los proyectos aprobados en relación a la FBKF privada. Años: 1988-2009. Excluyendo la participación de dos proyectos atípicos en 1999 y 2001. Años: 1988-2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM y COMAP.

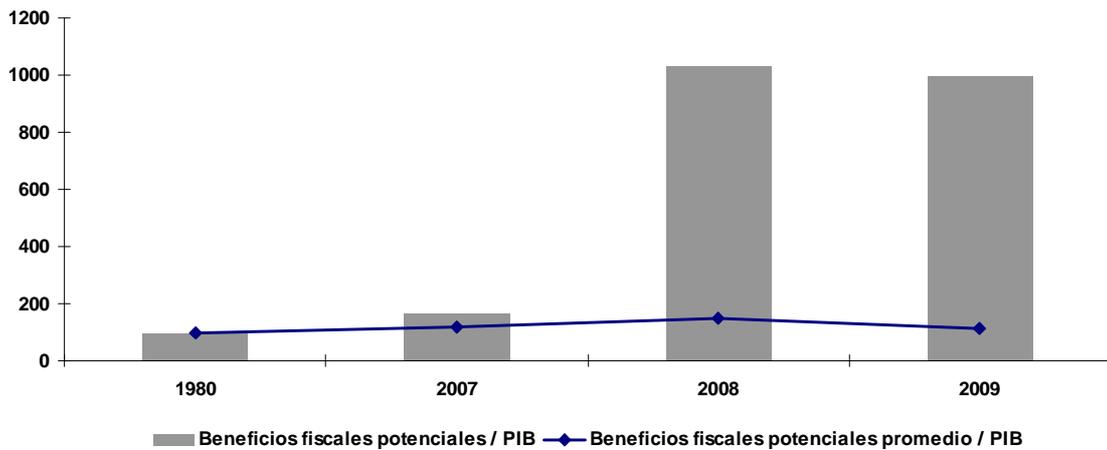
Costos que representó la promoción de inversiones

Mediante las comparaciones siguientes se pretende evaluar los costos fiscales potenciales que tuvieron asociados los tres mecanismos de promoción de inversiones estudiados anteriormente. Como se explicara en el apartado anterior, los mismos son definidos como potenciales ya que son los otorgados por el Estado a las empresas mediante la presentación de proyectos de inversión y la generación de contrapartidas, en algunos casos obligatorios.

En términos agregados se puede apreciar que, tomando el año 1980 como base (1980:100), los diferentes regímenes han ido aumentando considerablemente el sacrificio fiscal en términos del PIB, conformando un porcentaje cada vez más alto de la carga que presenta para el Estado en dicha relación. Sin embargo se puede apreciar en el gráfico 7.16 que si se toma en cuenta la cantidad de proyectos que son amparados por cada uno de los regímenes, el Sacrificio Fiscal promedio por proyecto no aumenta en igual proporción, ya que es muy importante también el incremento del número de empresas que se acogen a los mecanismos, sobre todo para el caso de la última reglamentación de la Ley 16.096.

Los beneficios potenciales respecto al PIB del año 2008 superaron en más de 10 veces los del año 1980 y más de 5 los de 2007. Sin embargo, al considerar el promedio por cada empresa que utilizó el último Régimen de Promoción, los beneficios del año 2008 son 1,46 veces más grandes que los del 1980 y 1,26 veces superiores a los del 2007. A su vez, si se toma en cuenta el 2009, estos valores se reducen, siendo los beneficios por proyectos respecto al PIB un 12,75% mayor a los del 1980 y 3% menor a los del 2007.

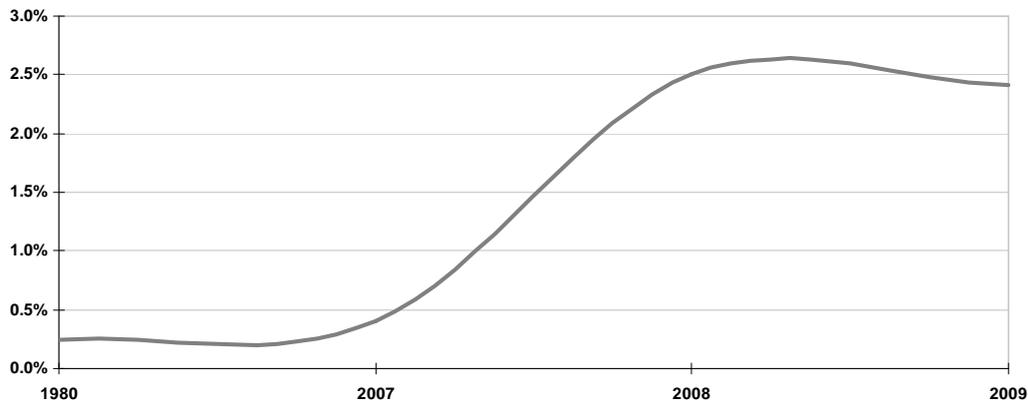
Gráfico 7.16: Renuncia fiscal potencial sobre PIB y Renuncia fiscal potencial promedio sobre PIB. En números índices, año base 1980.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM, COMAP, y BCU.

Las mismas variables estudiadas anteriormente, ahora en términos porcentuales, muestran, como se manifiesta en el siguiente Gráfico y en particular en la última reglamentación, que el porcentaje de sacrificio fiscal respecto al PIB presenta un aumento muy importante, superando en 2008 el 2,5%. Al período siguiente este nivel se mantiene, presentando una leve reducción (2,42%).

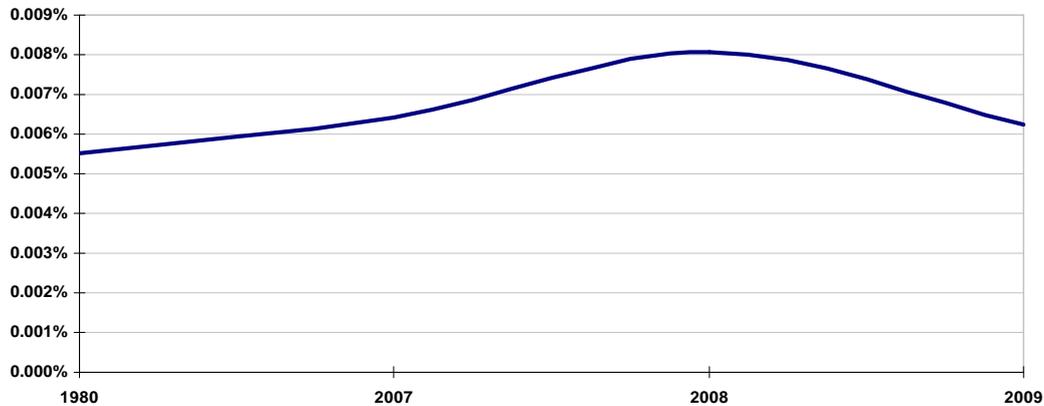
Gráfico 7.17: Renuncia fiscal potencial sobre PIB. Año 1980, 2007, 2008, y 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM, COMAP, y BCU.

El siguiente gráfico muestra la evolución promedio del sacrificio fiscal por empresa en relación al PIB.

Gráfico 7.18: Renuncia fiscal promedio por proyecto sobre PIB. Año 1980, 2007, 2008, y 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM, COMAP, y BCU.

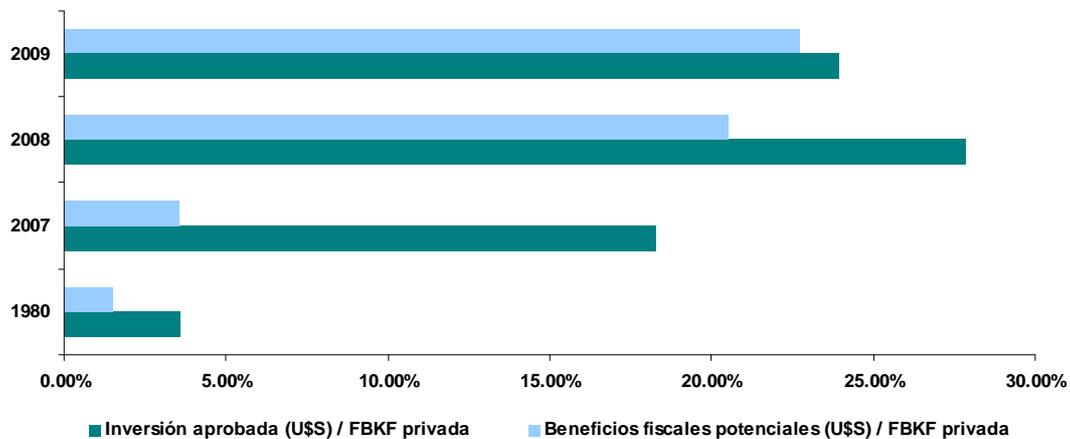
Es necesario realizar tres observaciones respecto a los beneficios potenciales a que las empresas lograron acceder en estos cuatro años en estudio. Los descuentos tributarios que las empresas obtienen por invertir se pueden descontar en un plazo determinado. El caso más significativo es, en el Nuevo Régimen de Inversiones, la exoneración de IRAE. Para este último las empresas pueden aplicar estos beneficios de acuerdo a la evaluación correspondiente, donde se otorga mayores plazos a medida que las empresas se comprometen a mayores contrapartidas. La extensión abarca un período de 3 años hasta 25.

Solamente se encuentra evidencia de los beneficios realmente utilizados por las empresas para el año 2009. Como se expresa en la sección anterior los impuestos exonerados por las empresas solamente fueron el 25% de la totalidad de los otorgados por el Estado. Esta cifra representó el 0,59% del PIB del mismo año.

A su vez, tal como se hiciera referencia en el estudio comparativo de las características de los mecanismos de promoción, con la entrada en vigencia del Decreto 455/007 la exoneración en forma directa del IRAE suplantó el mecanismo del beneficio de auto-canalización del ahorro.

Si se tiene en cuenta la participación de la inversión promovida y los beneficios fiscales potenciales en el total de la inversión privada vista a través de la formación bruta de capital del sector privado, se ve la importancia mucho mayor que tiene actualmente la promoción de las inversiones en el total de dicha variable. El siguiente gráfico muestra la evolución de esa participación.

Gráfico 7.19: Inversión aprobada sobre FBKF y Renuncia Fiscal sobre FBKF. Año 1980, 2007, 2008, y 2009.



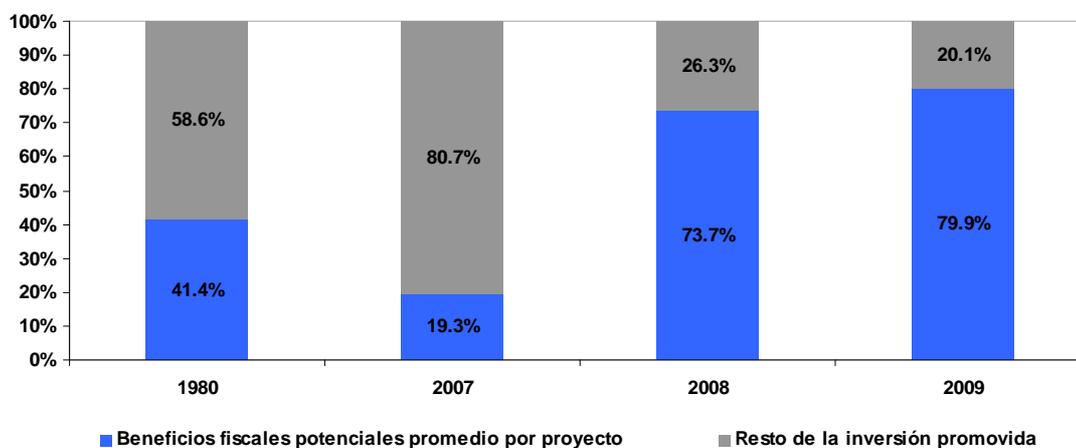
Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM, COMAP y BCU.

Se aprecia que casi la cuarta parte de la FBKF del sector privado se encuentra dentro del Nuevo Régimen de Promoción, con lo cual inequívocamente se puede afirmar que el objetivo de aumentar la participación de los beneficios fiscales se ha cumplido con el Nuevo Régimen.

Mediante la comparación de beneficios fiscales potenciales que en promedio obtienen las empresas con el promedio de las inversiones promovidas se puede obtener una aproximación del “subsido indirecto” que el Estado uruguayo otorga para promocionar el incremento de las inversiones privadas. O sea, es una medida de cómo los regímenes de promoción de inversiones apoyan los proyectos de inversiones que las empresas planean desarrollar.

En el año 1980 los descuentos tributarios a los cuales las empresas lograron acceder representaron el 41,4% de los montos de inversión. Para el 2007 este ratio se redujo considerablemente, ya que se contrajo al 19,3%. El Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones mostró un crecimiento significativo en esta variable, alcanzando el 73,7% en el año 2008 y el 79,9% en el 2009.

Gráfico 7.20: Beneficios fiscales por proyecto respecto a la totalidad de la inversión aprobada sobre potenciales respecto a la inversión promedio. Año 1980, 2007, 2008, y 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MIEM y COMAP.

Dentro de los antecedentes relevados, en relación a este apartado, se destaca la investigación realizada por UnASeP – MEF (2010), donde se apunta a evaluar el sacrificio fiscal asociado a la promoción de proyectos de inversión. Como se mencionó anteriormente, éste buscó medir los impactos directos e indirectos sobre la recaudación fiscal del país, asociados a las inversiones que se realizaron efectivamente en el marco del Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones en los ejercicios cerrados durante los años 2008 y 2009. Se analiza el trade-off existente entre la contribución de estas inversiones al producto y el sacrificio fiscal que realizó el Estado uruguayo por concepto de subsidios otorgados a las empresas analizadas en el presente trabajo, todo ello suponiendo que dichas empresas cumplieron con los requisitos establecidos en el Decreto 455/007.

Para analizar el sacrificio fiscal real (diferencia entre la pérdida fiscal inmediata y la recuperación de ingresos fiscales producto de la mayor recaudación futura), se seleccionó un grupo de empresas que obtuvieron los beneficios y realizaron inversiones en los años 2008 ó 2009, y posteriormente se comparó el beneficio fiscal que efectivamente utilizaron dichas empresas obtenido mediante la Nueva Reglamentación de la Ley 16.906, con la recaudación generada por el impacto de las inversiones realizadas durante el período de referencia.

Mediante la aplicación de un modelo de simulación que se utiliza para determinar escenarios macroeconómicos de largo plazo y los impactos generados por las inversiones realizadas en distintos sectores de la economía, se procedió a estimar el impacto asociado a las inversiones de las 45 empresas de la muestra sobre la economía para posteriormente determinar su impacto sobre la recaudación. Para ello se partió de un Modelo de Insumo Producto, que simula el comportamiento de la economía nacional y permite estimar los impactos sobre la economía uruguayo, a través de interrelaciones sectoriales. Tomando en cuenta los datos de la Matriz explicados se realizó una simulación del programa

informático utilizado en el estudio incorporando los valores de las inversiones realizadas por las 45 empresas de la muestra y se obtuvo la simulación del impacto de dichas inversiones sobre el PIB. El valor obtenido para dicho impacto fue de 0,0825% en valores promedio anual.

Las estimaciones realizadas arrojaron un valor de 0,29 para la elasticidad del producto respecto a la inversión. Luego, se relaciona la elasticidad de la recaudación respecto a la inversión y la elasticidad de la recaudación respecto al producto, como se detalla a continuación:

$$\eta_{PIB}^{Rec} = \eta_I^{Rec} \cdot \frac{1}{\eta_I^{PIB}}$$

De acuerdo a consultas realizadas con la Asesoría Económica de la DGI es posible afirmar que la elasticidad de la recaudación respecto al PIB tendría un valor próximo pero superior a 1. En aras de mantener un criterio conservador se optó por considerar un valor de 1 para esta elasticidad.

Con lo cual para: $\eta_I^{PIB} = 0.29; \eta_{PIB}^{Rec} = 1$

Se tiene que: $\eta_I^{Rec} = 0.29$

Para obtener el sacrificio fiscal real se compara el monto que la DGI deja de recaudar, producto de los beneficios fiscales otorgados a las empresas, con la nueva recaudación total que generan las inversiones promovidas por la Ley 16.906. Se estima que el incremento en la recaudación asociada a estos proyectos será equivalente al incremento del PIB que éstos generan dado que, como se mencionó antes, la elasticidad de la recaudación respecto al PIB es próxima a 1.

Para obtener el sacrificio fiscal real el estudio realizado por UnASeP – MEF compara el sacrificio fiscal, obtenido de los datos de DGI y de los estimados para los siguientes años, con el incremento en la recaudación para los próximos 10 años, como consecuencia del impacto indirecto en el resto de la economía de las inversiones ya ejecutadas.

A partir de los supuestos asumidos y de la metodología utilizada se estima que el incremento en la recaudación generada por los proyectos de inversión será mayor al sacrificio fiscal asumido por el concepto de promoción de inversión. De acuerdo a estos datos, entre el año 4 y el año 5, el Estado podrá recuperar, mediante la mayor recaudación asociada al incremento del producto, la pérdida fiscal producto de la promoción de inversiones de los proyectos analizados en la muestra.

Conclusiones

Mediante la comparación de los resultados en los tres períodos analizados, la evolución de las inversiones por medio de estos mecanismos de promoción desde 1974, y el estudio de los costos que representaron, se pretende cuantificar el resultado de la política de incentivos fiscales al desarrollo de inversiones, tomando como referencia los tres factores que considera James (2009) para que una política de incentivos sea exitosa y los objetivos que se ha trazado el Decreto 455/007.

Si bien estos resultados se analizarán con mayor detalle en las conclusiones finales de la presente investigación, se considera importante detallar las principales derivaciones de la presente metodología.

A nivel de la inversión agregada, el año 2008 fue un año histórico, período en que se alcanzaron los mayores niveles en la historia reciente de nuestro país. El crecimiento estuvo marcado por el aumento de activos del sector privado, tanto nacional como extranjero. En este sentido, la inversión extranjera directa también mostró los mayores valores de los últimos años.

El crecimiento histórico de la inversión privada coincide con el aumento extraordinario de la inversión canalizada a través del Régimen de Inversiones.

Al excluir los dos años que cuentan con proyectos considerados extraordinarios para los niveles de inversión presentados en la historia reciente la economía nacional, los años 2008 y 2009 muestran el mayor valor en la participación de las inversiones aprobadas por COMAP en relación a la FBKF privada.

Esto trajo como consecuencia un mayor sacrificio fiscal, el cual en términos potenciales representó el 2,5% y el 2,41 % del PIB del 2008 y 2009. Los diferentes regímenes han ido aumentando considerablemente el sacrificio fiscal en términos del PIB, conformando un porcentaje cada vez más alto de la carga que presenta para el Estado en dicha relación. Sin embargo si se toma en cuenta la cantidad de proyectos que son amparados por cada uno de los regímenes, el Sacrificio Fiscal promedio por proyecto no aumenta en igual proporción. A su vez, en el año 2009 en términos efectivos el sacrificio fiscal significó el 0,59% del PIB.

Esto muestra cómo el aumento de las pérdidas fiscales asociadas a la promoción se relaciona directamente al incremento de las inversiones privadas canalizadas a través de éstos regímenes. Sin embargo, el estudio realizado por UnASeP – MEF muestra que, bajo el cumplimiento de determinados supuestos, el impacto de la inversión promovida en el resto de la economía tiene como consecuencia una mayor recaudación asociada. Entre el año 4to y 5to después de otorgadas las exoneraciones tributarias, los ingresos fiscales superan dichas exoneraciones.

En relación a este incremento, el “subsidio indirecto” que el Estado uruguayo otorga para promocionar el incremento de las inversiones privadas, también creció

significativamente, aumentando el apoyo al desarrollo de emprendimientos privados en nuestro país.

Esto último se considera dentro de la concepción de James (2009), dentro del aumento de los beneficios sociales. En este sentido, la generación de nuevos empleos es otra de las variables que se vieron afectadas por la nueva reglamentación de la Ley 16.906, ya que en 2009 la generación de empleos por medio de este mecanismo de promoción significó el 23% de la totalidad de los cotizantes dependientes de la actividad privada.

Otra de los beneficios que afectaron positivamente al sector privado fue el mayor alcance de los proyectos de inversión, ya que el número de empresas que lograron ampararse en los beneficios fiscales se amplió en forma extraordinaria. Esto con mayor énfasis en las empresas consideradas PYMES, las cuales representan el 99,9% de las firmas en nuestro país.

También se puede observar una política volcada a una mayor equidad intersectorial, lo cual se vio reflejado en el gran crecimiento registrado en el sector comercio y servicios a partir del 2008, producto de la implementación del Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones y la inclusión de estos sectores a los beneficios fiscales que otorga el mismo.

En contraposición a esto, el monto de proyectos de inversión radicados en el interior en comparación con los radicados en Montevideo no se vio mayormente afectado por el Decreto 455/007.

En cuanto al marco institucional, el establecimiento de plazos perentorios y la creación de una unidad asesora para el sector privado (UnASeP), determinó que los días transcurridos, en promedio, entre que un proyecto de inversión ingresa al organismo evaluador y la fecha de aprobación del mismo descendieran considerablemente. A su vez, la estandarización de la documentación para la presentación de los emprendimientos llevó a una reducción de los costos de la presentación formal de los proyectos disminuyendo las barreras a la entrada de los mismos.

7.3 Metodología de comparación de resultados entre empresas promovidas y no promovidas

Con la intención de analizar el impacto del Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones en los resultados de las empresas que obtuvieron beneficios fiscales se propone aplicar la siguiente metodología. El propósito es abordar este tema desde dos dimensiones que puedan reflejar la mejora en el desempeño de las firmas. Ellas son el nivel de facturación, y el aumento de las exportaciones (cuando las empresas tengan como destino de sus ventas el mercado externo). Se pone énfasis en la segunda variable ya que, junto a la generación de empleo, son parte de los objetivos primarios que se planteó el gobierno a la hora de diseñar este mecanismo de promoción de inversiones.

Se considera que el objetivo final de promoción de la competitividad de las empresas, medido por el incremento del valor de su producción, lleva a su vez a una mejora del desempeño económico de la economía en su conjunto y a la posibilidad de lograr un crecimiento sostenido. Por ello se entiende que el aumento en estas variables, producto de la promoción de inversiones, es parte de los beneficios sociales que genera esta política de promoción de inversiones.

7.3.1 Concepto

A partir de la metodología propuesta por Storey (1997), se apunta a comparar la evolución de las dos variables mencionadas anteriormente, de las empresas afectadas al Nuevo Régimen.

Como expresa Storey, el dinero de los contribuyentes se suele utilizar para incentivar a individuos y organizaciones a comportarse de una determinada manera que se considera beneficiosa tanto a nivel microeconómico como a nivel de la economía en su conjunto. Aunque el caso que plantea el autor refiere al favorecimiento a pequeñas y medianas empresas, es claro que este espíritu es el que anima también el Régimen objeto del presente trabajo.

El objetivo de la evaluación, según Storey, es contrastar los resultados obtenidos en cuanto a los objetivos de la política, entre los beneficiarios de los programas estatales y los no beneficiarios (usando éstos últimos como forma de presentar un “contrafactual”, una aproximación a qué habría pasado a la empresa en ausencia del beneficio). La diferencia en los resultados obtenidos entre unos y otros es el impacto de la política pública, o su “adicionalidad”.

El punto más relevante en el trabajo de Storey es en cuanto a las reservas metodológicas que un análisis de impacto de políticas públicas que incorpora una comparación entre un grupo de tratamiento (beneficiarios del Régimen) y un grupo de control (no beneficiarios), debe tener.

A su vez, en el año 2008 el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) elaboró el informe “Metodología para la evaluación del impacto de los programas públicos de apoyo a la competitividad en Uruguay”, en el marco del Programa de Apoyo al Desarrollo de la Inversión Privada, llevado adelante por el Banco Interamericano de Desarrollo. El documento se basó en los principios propuestos por Storey para alcanzar los resultados esperados.

En este informe, se propone una evaluación para verificar si las acciones realizadas por los diferentes programas públicos de apoyo al sector privado tuvieron o no el impacto esperado, y provee la evidencia empírica para justificar que las intervenciones se sigan realizando y financiando. Supone realizar el análisis de varios aspectos. Entre ellos, se destacan los aspectos relacionados con la cobertura, la eficiencia, la eficacia y el impacto del programa.

Siguiendo a Storey, los autores proponen la elaboración de análisis de impacto de los programas en dos etapas.

Primera etapa: seguimiento y monitoreo

Estos análisis son realizados en distintas etapas del proceso de la evaluación de programas. En la terminología de Storey (1997) esta etapa supone la realización de tres pasos:

- *Paso 1:* identificación de las características y la naturaleza de la operación de los proyectos.
- *Paso 2:* levantamiento de la opinión de las empresas beneficiarias a los diferentes programas sobre la utilidad y los procedimientos.
- *Paso 3:* levantamiento de la opinión sobre la adicionalidad que supuso la participación en el programa.

El primer paso en la metodología de Storey analiza la cantidad de beneficiarios y sus características (tamaño, sector o región). Esto permite tener idea de la cobertura del programa, en particular con respecto a las metas definidas. Los dos pasos siguientes suponen hacer una encuesta entre los beneficiarios para conocer su opinión sobre la utilidad de los servicios recibidos y su supuesto aporte a la mejora del desempeño de la empresa. No se consideran parte del análisis de impacto propiamente dicho, en la metodología de Storey.

Segunda etapa: evaluación del impacto

La segunda etapa corresponde a la evaluación propiamente dicha en la metodología de Storey (1997). Aquí se mide el impacto o los resultados obtenidos en relación a otras

empresas no beneficiarias. Se trata de evaluar los cambios de comportamiento de las empresas y las mejoras en el desempeño.

En la terminología de Storey (1997) la etapa de evaluación supone la realización de tres pasos:

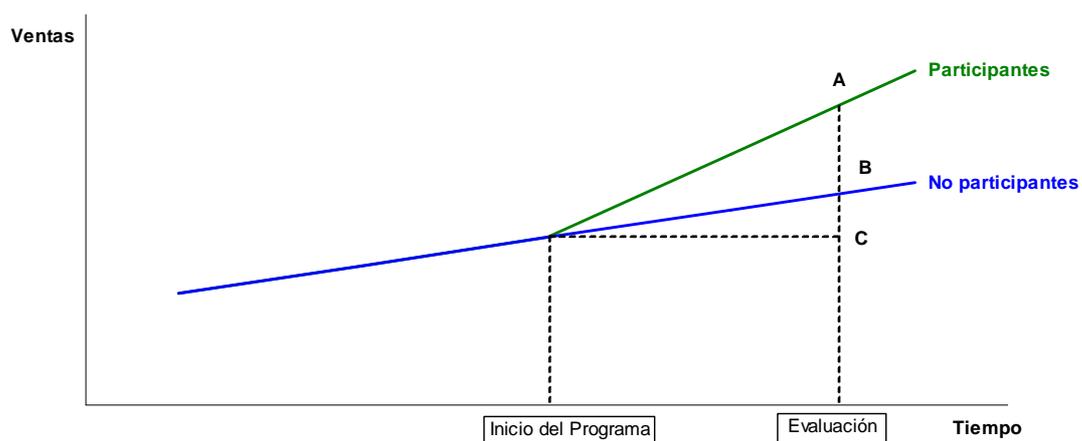
- *Paso 4:* comparación del desempeño de las empresas con las empresas típicas
- *Paso 5:* comparación del desempeño de las empresas con un grupo de control
- *Paso 6:* comparación del desempeño de las empresas con un grupo de control y eliminado el sesgo de selección.

En el primer paso de esta etapa se mide la mejora en el desempeño (ventas, exportaciones, empleo, productividad, ganancias) de las empresas beneficiarias en relación a un grupo de empresas típicas como puede ser el promedio de la economía, el promedio de sectores específicos o el crecimiento de las propias empresas beneficiarias previo a recibir la asistencia.

En el paso siguiente se compara el desempeño de las empresas beneficiarias con el de un grupo de control (contrafactual). En este caso se tiene en cuenta que las empresas beneficiarias tienen determinadas características de tamaño, de etapa del ciclo de vida, etc., y se elige un grupo de control que tenga características similares.

Como se observa en el gráfico siguiente, si la variable sobre la cual se espera el impacto de los programas son las ventas de las empresas participantes o asistidas puede verse el impacto en relación a las empresas no participantes (grupo de control).

Gráfico 7.21: Comparación en el desempeño de las participantes con el desempeño de las no participantes (grupo de control).



Las diferencias que se detallan a continuación cuantifican el impacto de los programas:

- $A - C$ = Cambio en las ventas de los participantes debido a todos los factores (antes y después).
- $B - C$ = Cambio en las ventas de los no participantes debido a los otros factores no relacionados con el programa.
- $A - C - (B - C) = A - B$ = Cambio en las ventas de los participantes debido al programa (diferencia de diferencias).

Para la evaluación de Impacto del Nuevo Régimen de Inversiones corresponde analizar la segunda etapa de los 6 pasos propuestos por Storey, y puestos en práctica en la metodología de CINVE.

En los pasos de Storey, estas etapas finales se corresponden con distintos métodos para la medición del impacto. Según Oldsman y Hallberg (2003) hay cuatro métodos posibles que tienen distinta validez y grado de dificultad.

El método de mayor precisión para la evaluación de impacto es el denominado método experimental con asignación aleatoria de los grupos de empresas beneficiarias y no beneficiarias o grupo de control. El elemento de diseño que distingue a este enfoque es la aleatoriedad dada por el hecho de que todas las empresas tienen la misma probabilidad de ser seleccionadas para estar en un grupo u otro. La asignación aleatoria permite garantizar que los agregados de ambos grupos son similares, presentando la misma proporción de pequeñas empresas o de empresas de determinados sectores o de empresas en la misma etapa del ciclo de vida o la misma proporción de empresas exportadoras. Debe cumplirse que las variaciones en las condiciones de mercado afecten a ambos grupos de manera similar. El grupo de control diseñado de esta forma sirve como el contrafactual ideal, lo que hace que el método se considere muy fuerte. Sin embargo, no ha sido muy utilizado en evaluaciones de impacto.

Un segundo tipo de método, más práctico que el anterior, es el de cuasi-experimentos con controles construidos, sin asignación aleatoria. La comparación del desempeño de las empresas beneficiarias es realizada comparando el desempeño con empresas de características similares que no han recibido asistencia. El grupo de comparación es construido a partir de las características de las empresas beneficiarias. En la medida que los dos grupos son similares, las diferencias observadas pueden ser atribuidas al programa con algún grado de credibilidad. Para que las comparaciones sean válidas se requiere que los dos grupos sean similares en su composición con respecto a las características claves, exposición a elementos externos y tendencias y propensión a participar en programas.

En esta categoría de métodos existen distintos grados de sofisticación. Entre los menos sofisticados se encuentra un enfoque que implica construir un grupo espejo (matched controls). A partir del grupo de beneficiarios se buscan empresas con características similares y se conforma el grupo de control. Se toma en cuenta características

consideradas claves, que juegan el papel de variables de control: tamaño de las empresas, sector industrial de origen, localización geográfica, tipo de propietario, stock inicial de capital y otros factores que influyen en la selección. También dentro de este enfoque se encuentran los denominados controles genéricos que toman como control las metas y los promedios industriales de la población de donde fueron extraídas las empresas beneficiarias. Por ejemplo el crecimiento anual de las ventas entre las empresas beneficiarias se compara con los promedios industriales y todas las diferencias se asignan a los programas.

Otra opción en caso no obtener datos comparables para elaborar un grupo de control es basar la evaluación del impacto en la información disponible para los participantes comparando su desempeño antes y después de la intervención. Para que los resultados sean válidos deben hacerse supuestos con respecto a que solo el programa ha incidido en los resultados. A pesar de su relativa facilidad este método no es muy recomendado ya que sus resultados suelen ser tomados con escepticismo. Este enfoque sería suficiente si hay una relación clara y cerrada entre el programa y los resultados de interés.

Finalmente puede utilizarse información obtenida de los propios participantes y opiniones de expertos que puedan establecer juicios en relación a su impacto. Pueden ser expertos independientes. En este caso se les pregunta a los individuos para que estimen la magnitud del aumento del desempeño que se habría dado en ausencia de la intervención. Se compara el desempeño corriente con lo que habría sucedido en ausencia del programa. La desventaja de este método es que requiere que la gente sea capaz de estimar el impacto neto de la intervención basado solamente en su conocimiento sin referencia a comparaciones explícitas. En algunos casos, sin embargo, puede ser la única opción disponible dadas las restricciones de presupuesto y datos.

Para la presente investigación se aplicará el segundo tipo de método, el de cuasi-experimentos con controles contruados, sin asignación aleatoria. Se construye un grupo espejo (*matched controls*), y a partir del grupo de beneficiarios se buscan empresas con características similares y se conforma el grupo de control.

Para esto, y luego de varias reuniones con la Asesoría Económica de la DGI, se resolvió considerar a las empresas que integran el grupo CEDE (Control Especial de Empresas) y el grupo Grandes Contribuyentes, que diferencia la Dirección General Impositiva (DGI). Las empresas comprendidas en estos grupos son las únicas obligadas a presentar mensualmente una declaración jurada ante dicho organismo. En la economía nacional, las ventas de las empresas que conforman estos grupos representan, en promedio, más del 80% de las ventas totales declaradas ante la DGI de sus respectivos sectores.

Debido al Secreto Tributario, la información podía ser brindada en forma agregada, sin discriminar por empresa. Por lo tanto, la misma fue dividida en dos grupos por sector de actividad, a saber: empresas promovidas y empresas no promovidas.

La propuesta apunta a comparar la evolución de las dos variables mencionadas anteriormente de las empresas afectadas al Nuevo Régimen de Inversiones a partir del

año 2008 (*empresas objetivo*), discriminándolas por rama de actividad económica, y contrastándolas con el comportamiento del resto de las empresas que operan en el mismo sector de actividad económica (*resto de la rama*), las cuales no presentaron proyectos de inversión ante la COMAP.

De esta forma, de acuerdo a la información disponible, se comparan dos grupos lo mas similares posible en su composición.

En una primera instancia se cuenta con los datos (facturación y exportaciones) de cada rama de actividad económica que se desea analizar. Por una parte, de las empresas que obtuvieron beneficios fiscales por medio del Decreto 455/007, y por otro las firmas que no se ampararon en la mencionada normativa.

El marco temporal del estudio se extiende desde el año 2006 hasta la totalidad del 2009, de forma de poder estudiar la evolución de las ventas totales y al exterior con anterioridad a la aplicación de los beneficios fiscales.

Una vez que se cuenta con la información de las dos dimensiones, se acumulan los datos de las mismas, y se elaboran índices de estas variables, de modo de comparar la evolución de ambos grupos. De esta forma, se cuenta con los dos índices, el correspondiente a empresas que se desempeñan en la rama pero no obtuvieron beneficios fiscales, y por otra parte, el de las empresas que utilizaron el Régimen de Inversiones. Así se puede contrastar la evolución de las empresas con y sin apoyo fiscal.

Con el objetivo de no considerar el efecto precio dentro de la evolución del Índice que mide la evolución de la facturación, corresponde deflactar el nivel de los mismos por la evolución de los precios de la rama. El indicador de precios utilizado es en términos de precios de productor.

7.3.2 Fuentes de información

La Asesoría económica de la Dirección General de Impositiva (DGI) brindó los datos de la evolución del nivel de facturación y de exportaciones de ambos grupos de empresas, en los años mencionados anteriormente. Los datos provienen de las ventas declaradas ante la DGI por parte de las empresas. Los mismos son parte de las declaraciones juradas que realizan contribuyentes que integran el grupo CEDE (*Control Especial de Empresas*) y el grupo *Grandes Contribuyentes*. Las empresas comprendidas en estos grupos son las únicas obligadas a presentar mensualmente una declaración jurada.

Como fue mencionado anteriormente, la información fue brindada para cada sector de actividad en forma agregada, diferenciando únicamente entre empresas promovidas y no promovidas.

Se cuenta con información suficiente para realizar esta metodología para los siguientes cuatro sectores de actividad, los cuales se detallan según el Código CIIU, Revisión IV:

- Elaboración de bebidas no alcohólicas, aguas minerales, otras aguas.
- Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel.
- Otras actividades de impresión, grabación y reproducción.
- Fabricación de productos farmacéuticos y botánicos, y sustancias químicas medicinales.

La información correspondiente a la evolución de los precios al productor de productos nacionales (IPPN), para la industria manufacturera, desde el año 2006 al 2009, se obtiene del Instituto Nacional de Estadística (INE).

7.3.3 Limitaciones

Dentro de este estudio algunas limitaciones pueden afectar los resultados. Entre ellas destacan:

- En el análisis se supone que las empresas “promovidas” son similares a las empresas del “resto de la rama”, ya que las mismas pertenecen al grupo definidos como CEDE o “Grandes Contribuyentes”. Debido a que no es posible obtener la información en forma desagregada, no es posible conocer las características de cada empresa, por lo cual, de no ser similar el grupo espejo a las empresas promovidas, se podrían generar errores en los resultados.
- En algunos casos, según se desprende de los datos, se trata de mercados concentrados, donde un conjunto reducido de empresas reúnen una cuota importante de la totalidad de las ventas y las exportaciones totales.
- Dentro de determinados sectores el número de empresas que obtuvieron descuentos tributarios por medio del Régimen de Promoción de Inversiones, no representa una porción significativa dentro de toda la rama de actividad económica.
- El grupo de las ramas a analizar no necesariamente refleja el comportamiento del resto de las ramas de la economía, sino intenta ser una muestra de sectores lo suficientemente relevantes como para que merezca la pena su estudio. Éstas son las únicas ramas para las cuales se cuenta con una cantidad suficiente de datos para realizar el presente análisis.

7.3.4 Estudios sectoriales

A continuación se presenta el estudio de cada uno de los sectores planteados anteriormente.

Elaboración de bebidas no alcohólicas, aguas minerales, otras aguas.

Según los datos brindados por la DGI, en la rama de Elaboración de bebidas no alcohólicas, aguas minerales, y otras aguas, la cantidad de empresas definidas como CEDE o Grandes Contribuyentes, ascendió, en el año 2006 a 30. En el transcurso de los siguientes cuatro años aquellas que utilizaron el Nuevo Régimen de Inversiones fueron 3.

En el año base (2006) el total de ventas declaradas a la DGI fueron \$ 5.401.462.438, dentro de las cuales \$ 4.659.89.382 corresponden a las empresas que presentaron proyectos de inversión ante la COMAP, cifra que representa el 86% de la totalidad de las facturaciones acumuladas. A su vez, el nivel de exportaciones fue en el mismo año \$988.672 para las empresas sin beneficios fiscales y \$ 22.488.023 para las que contaron con las exenciones fiscales que otorga el mecanismo de promoción de inversiones.

La evolución de los indicadores de ventas totales, deflactados por el IPPN del sector manufacturero industrial, se muestra en el siguiente cuadro. Se destaca el descenso de las ventas totales en el resto de la rama, con una caída cercana al 17% entre los años 2006 y 2009, y el incremento pronunciado de las empresas objetivo, las cuales aumentaron su facturación en un 30%.

Índice de ventas totales para el sector bebidas

	Resto de la Rama	Empresas Objetivo
2006	100	100
2007	87	106
2008	78	118
2009	83	130

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

El Índice de exportaciones también muestra una tendencia similar a la de la totalidad de las ventas entre los años del marco temporal, pero con un proceso diferente entre los años medios, ya que las ventas al exterior del resto de la rama crecieron extraordinariamente en el primer año (235%), y posteriormente se redujeron, llegando a exhibir al final del período niveles inferiores a los del año 2006.

Índice de exportaciones para el sector bebidas

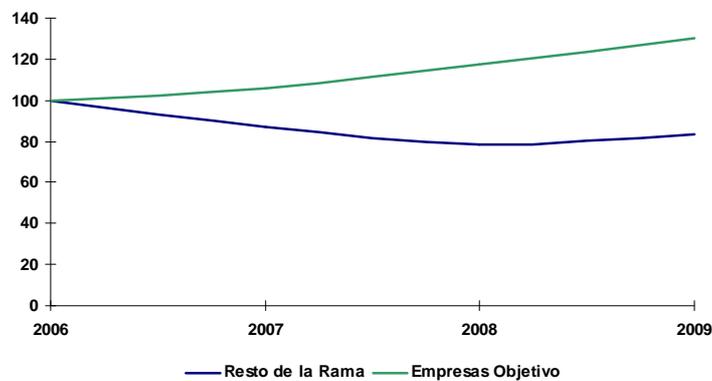
	Resto de la Rama	Empresas Objetivo
2006	100	100
2007	335	190
2008	156	295
2009	81	292

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

En los gráficos que se presentan a continuación se visualiza la evolución de ambos Índices. En el caso de las ventas totales a partir del año 2008 parece confirmarse la tendencia que se venía manifestando desde los períodos anteriores, donde las empresas objetivo presentaban mayor dinamismo que el resto de la rama.

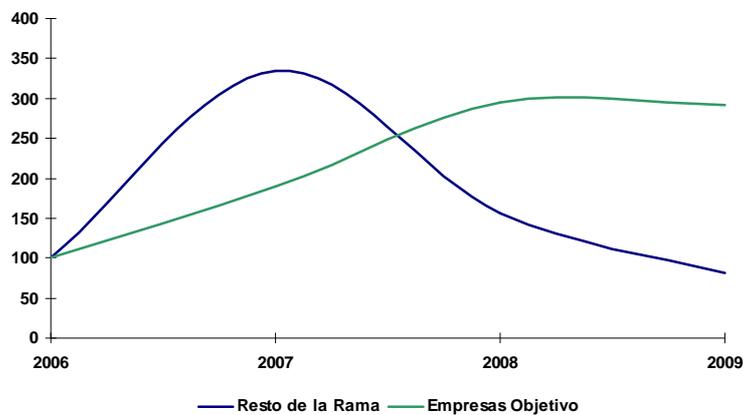
Caso contrario sucede con las ventas al exterior, donde el año 2008 muestra una caída en el Índice de las empresas que no obtuvieron beneficios fiscales, luego de un aumento en el período anterior. Las empresas objetivo mantuvieron tasas de crecimiento muy elevadas, en 2007 este ratio fue del 90% y en 2008 del 55%, cayendo levemente en el último año.

Gráfico 7.22: Índice de ventas totales.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

Gráfico 7.23: Índice de exportaciones.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel.

En el año 2006 el número de empresas CEDE o Grandes Contribuyentes que comprenden este sector de actividad económica fue de 183, y dentro de éstas solamente 10 firmas invirtieron a través del Decreto 455/007. El nivel de ventas totales acumulado fue \$ 3.674.529.148, y las empresas con beneficios fiscales concentran el 44% de las mismas. Dentro de las facturaciones acumuladas se identifican aquellas que tuvieron como destino el mercado externo, la sumatoria de todas las firmas de la rama fue \$ 1.346.469.710, y la concentración de las empresas objetivo fue mayor, ya que las exportaciones de éstas representaron el 51%.

Al igual que el caso anterior se presenta aquí la evolución de ambas variables por medio de números índices, descontando el efecto de la evolución de los precios de la industria manufacturera a precios de productor.

En el cuadro que se exhibe a continuación se destaca el descenso años tras año de las ventas totales de las empresas que comprenden el subgrupo Resto de la Rama. La tasa de variación promedio entre los 4 años fue de -2,9%, y la caída entre el año 2006 y el 2009 ascendió a -8,5%. Las empresas objetivo presentaron una tendencia creciente en los dos primeros años, tendencia que se revirtió en el último año. Sin embargo, este grupo mantuvo niveles superiores a los del primer período.

Índice de ventas totales para el sector prendas de vestir

	Resto de la Rama	Empresas Objetivo
2006	100	100
2007	96	104
2008	93	110
2009	91	106

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

En ambos conjuntos de empresas las exportaciones presentaron tasas de crecimiento anuales negativas en los cuatro años del estudio, con una disminución más pronunciada en las empresas del resto de la rama.

Índice de exportaciones para el sector prendas de vestir

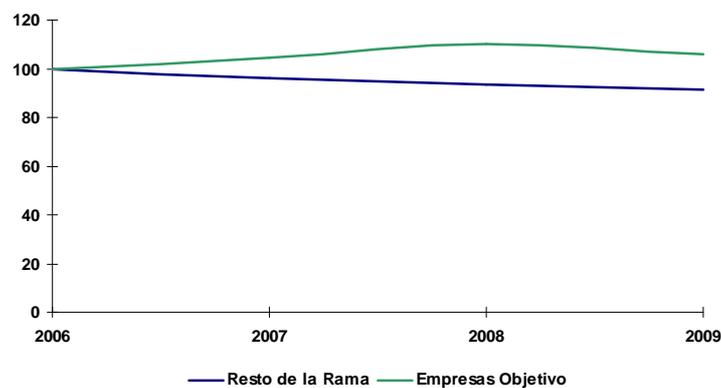
	Resto de la Rama	Empresas Objetivo
2006	100	100
2007	89	99
2008	75	90
2009	59	66

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

Por medio de los gráficos de ambos Índices se obtiene una mejor comparación de ambas evoluciones. En los gráficos se observa que las empresas objetivo se encuentran por encima de las empresas de la rama en todo momento y los movimientos de ambas curvas en los dos gráficos son similares, excepto para las ventas totales en los años 2007 y 2008, donde las de las empresas objetivo crecieron pese a que el resto de la rama contrajo el nivel de las mismas.

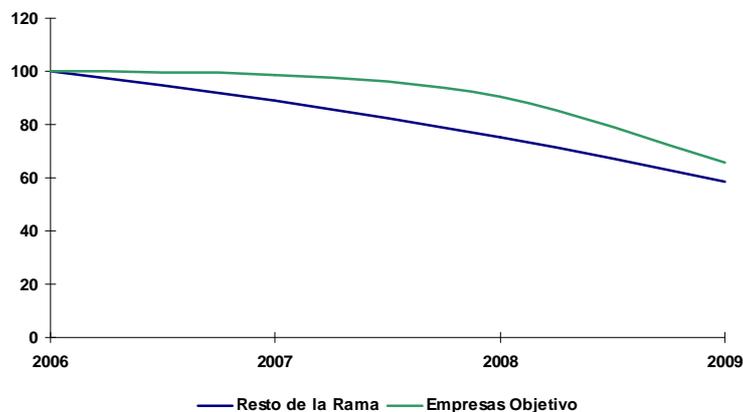
Los dos gráficos parecen mostrar que no se está en presencia de un sector de actividad dinámico, ya que el mismo redujo sus niveles de ventas y de exportaciones en la mayor parte de los años. La crisis internacional que se gestó en el año 2008 y tuvo su mayor impacto al año siguiente afectó en forma considerable esta rama. Para las empresas objetivo, el nivel de las variables en los años 2008 y 2009 no se vieron influidos de la misma forma que para las empresas del Resto de la Rama. Solamente en el año 2009 las exportaciones de las primeras manifestaron tasas más negativas que las de las últimas.

Gráfico 7.24: Índice de ventas totales.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

Gráfico 7.25: Índice de exportaciones.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

Otras actividades de impresión, grabación y reproducción.

En el sector Otras actividades de impresión, grabación y reproducción el 9,8% de las empresas CEDE o Grandes Contribuyentes que en el año 2006 constituyeron el mismo, presentaron proyectos de inversión ante la COMAP. La totalidad de empresas analizadas fueron 92, y 9 utilizaron el Nuevo Régimen General de Promoción de Inversiones.

A diferencia de los dos sectores examinados anteriormente, las empresas que se encuentran dentro del grupo Resto de la Rama presentaron la mayor porción de las ventas totales y de las exportaciones del primer año del marco temporal del estudio. La facturación total de las 92 firmas ascendió a \$ 2.062.271.870, y el 60,1% correspondió a empresas del Resto de la Rama. Para las ventas al exterior la diferencia es mayor, ya que el 74,3% de las mismas perteneció a este último grupo. El nivel de los dos grupos acumulados de las exportaciones para este año fue de 651.835.116.

Para estudiar el desarrollo en los cuatro años de las ventas totales y de las exportaciones se muestra nuevamente la evolución de las mismas a través de Índices, deflactados por el IPPN de la Industria Manufacturera. Se observa una marcha regular de ambos grupos, destacándose el año 2009 para las empresas objetivo, las cuales incrementaron su nivel de facturación en un porcentaje del 18,1%, y la caída en el 2007 de las empresas del Resto de la Rama, con su inmediato regreso al nivel exhibido en el período anterior.

Índice de ventas totales para el sector impresión

	Resto de la Rama	Empresas Objetivo
2006	100	100
2007	90	101
2008	100	102
2009	102	120

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

En los dos grupos el nivel de las exportaciones presentó una caída en el año 2007 respecto al año anterior, más pronunciada en el caso de las empresas Resto de la Rama. Las últimas no pudieron recuperar los valores del año 2006, y en el transcurso de los cuatro años descendieron un 7,5%. Lo contrario sucedió con las empresas Objetivo, las cuales aumentaron sus ventas al mercado externo en un 37% en el último año respecto al 2006.

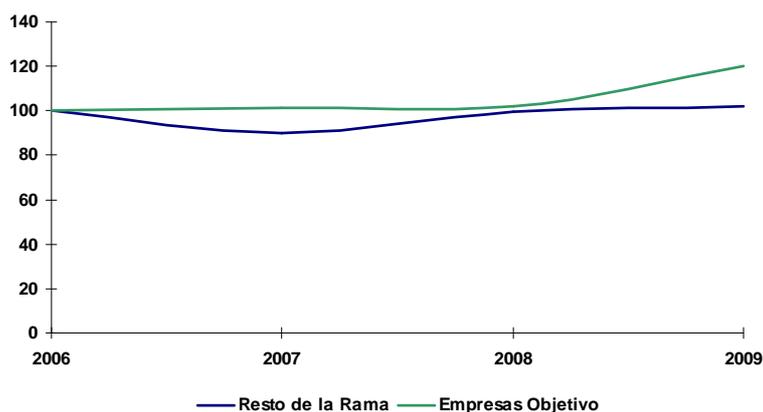
Índice de exportaciones para el sector impresión

	Resto de la Rama	Empresas Objetivo
2006	100	100
2007	77	97
2008	89	100
2009	92	137

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

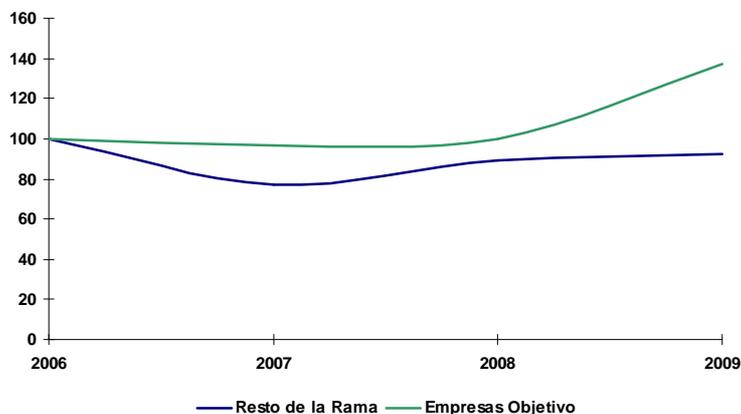
En los dos gráficos siguientes se puede observar la evolución de ambos Índices. Se destaca el salto de las ventas totales de las empresas Objetivo en el año 2009, las cuales rompen con el estancamiento que manifestaron los dos grupos de empresas desde el 2006. Este comportamiento es explicado, en parte, por el aumento de las exportaciones de este conjunto de empresas.

Gráfico 7.26: Índice de ventas totales.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

Gráfico 7.27: Índice de exportaciones.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

Fabricación de productos farmacéuticos y botánicos, y sustancias químicas medicinales.

Dentro de los cuatro sectores analizados el presente es en el que se observa la mayor participación de empresas que obtuvieron beneficios fiscales por medio del Decreto 455/007. El número de empresas CEDE o Grandes Contribuyentes que componen el sector es de 70, y dentro de éstas, 15 conforman las empresas Objetivo (21%). Al igual

que la anterior rama de actividad económica analizada, las empresas objetivo acumularon menores niveles de facturación, tanto total como al exterior. En el promedio de los cuatro años la participación de éstas dentro de la totalidad de ventas fue del 47%, y en las exportaciones del 43%.

El Índice de ventas totales del sector Fabricación de productos farmacéuticos y botánicos, y sustancias químicas medicinales presentó el comportamiento que se presenta en el siguiente cuadro. Ambos grupos muestran tendencias crecientes en los cuatro años. Luego de un leve descenso en el año 2007, la facturación total de las empresas objetivo comenzó a crecer, situándose al final del año 2009 un 23% por encima del nivel del 2006. Las tasas de crecimiento anuales de los últimos dos años fueron de 10,9% y 13,9% respectivamente.

Índice de ventas totales para el sector farmacéutico

	Resto de la Rama	Empresas Objetivo
2006	100	100
2007	100	98
2008	104	108
2009	116	123

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

Al igual que la facturación total, las exportaciones presentaron una evolución positiva a lo largo del período. Las empresas del Resto de la Rama crecieron en promedio 8,6%, con un máximo en 2008 del 12,6%. Por otra parte, las empresas Objetivo, contrajeron sus ventas al exterior un 5,3% en el 2007, pero a partir del 2008 aumentaron significativamente (18,6%), tendencia que continuó manifestándose en 2009, ya que la tasa de crecimiento en el 2009 se situó en el 15,7%.

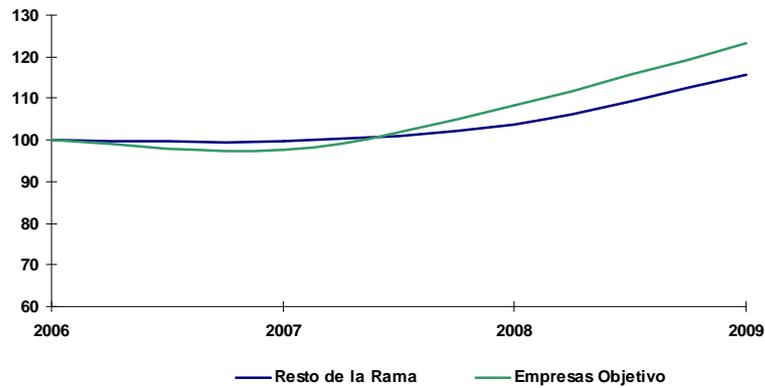
Índice de exportaciones para el sector farmacéutico

	Resto de la Rama	Empresas Objetivo
2006	100	100
2007	103	95
2008	116	112
2009	128	130

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

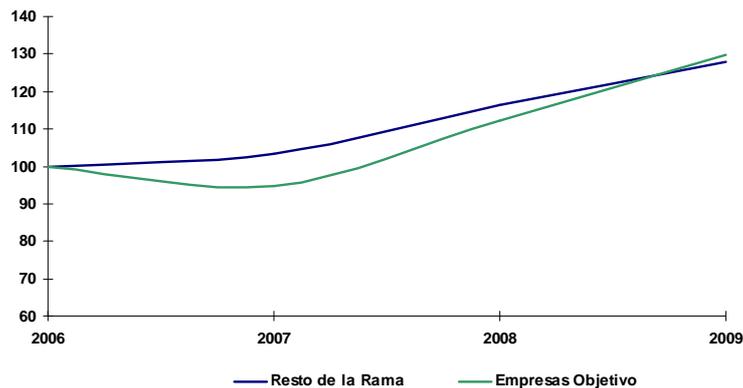
Mediante el análisis gráfico se aprecia cómo los Índices de las empresas Objetivo superaron, luego de un primer año inferior, a los de las empresas del Resto de la Rama. En el caso de las ventas totales a partir del año 2008, y para las exportaciones a partir del año 2009.

Gráfico 7.28: Índice de ventas totales.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

Gráfico 7.29: Índice de exportaciones.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

Sectores acumulados

Por último, se plantea el comportamiento de los 4 sectores acumulados, de forma de evaluar el desempeño en general de estas ramas de actividad económica. La totalidad de empresas analizadas asciende a 385, dentro de éstas, 37 obtuvieron beneficios fiscales por medio del Nuevo Régimen de Inversiones (9,6%).

El Índice de ventas totales para las empresas acumuladas muestra un comportamiento más dinámico desde el año 2006 para las empresas objetivo, en contraposición al Resto de las empresas, las cuales presentaron una tendencia levemente descendiente en el primer año, recuperándose en los dos siguientes. A partir del año 2008 ambos grupos de empresas comenzaron a incrementar sus ventas, sin embargo el salto más importante se

observa para las Empresas Objetivo, las cuales aumentaron en el 2009 su nivel de ventas en un 9,7%.

Índice de ventas totales

	Resto de las empresas	Empresas Objetivo
2006	100	100
2007	96	103
2008	97	113
2009	102	124

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

Para las ventas al exterior del país ambos grupos presentan una tendencia similar, producto del descenso del nivel de las mismas en el año 2007 y el incremento a partir del período siguiente. Sin embargo, para las empresas que se ampararon en el Decreto 455/007, el año 2008 representó el mayor salto cuantitativo de sus exportaciones (6,47%), crecimiento que se mantuvo en el año 2009.

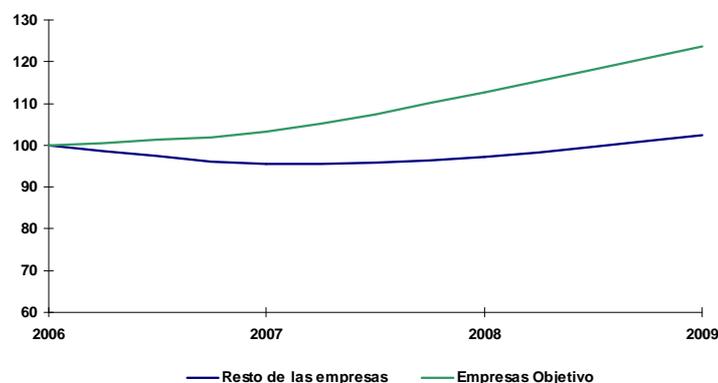
Índice de exportaciones totales

	Resto de las empresas	Empresas Objetivo
2006	100	100
2007	93	98
2008	97	104
2009	97	105

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

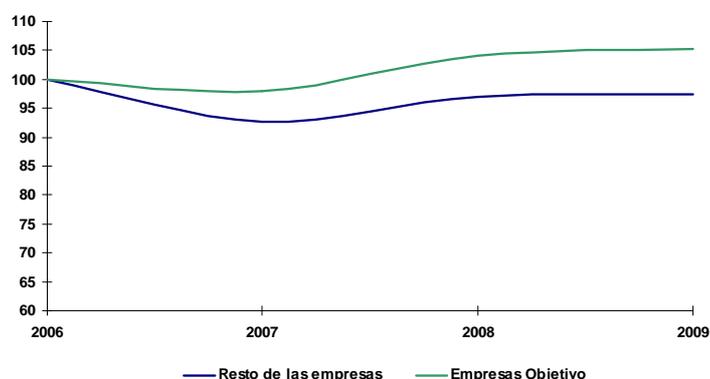
Los siguientes gráficos exhiben los comportamientos analizados anteriormente. Se observa que las empresas que obtuvieron beneficios fiscales se desempeñaron de mejor forma que aquellas que no lo hicieron.

Gráfico 7.30: Índice de ventas totales.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

Gráfico 7.31: Índice de exportaciones.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de DGI

7.3.5 Conclusiones

Con el mismo espíritu que en la metodología anterior, se concluye que, para las ramas seleccionadas en el presente apartado, el comportamiento económico de las empresas que se acogieron al Régimen de Promoción de Inversiones es en general mejor en materia de los respectivos índices de ventas totales y, más importante para el presente trabajo, en materia de exportaciones, lo que es una de las hipótesis que guían la investigación. En este sentido, hay que tener en cuenta las limitaciones analizadas anteriormente, por lo que este análisis solo puede ser visto a la luz del resto de la estrategia empírica para extraer conclusiones.

Lo anterior también se manifiesta en el acumulado de las empresas, donde el desempeño de las Empresas Objetivo, a partir del año de obtención de beneficios fiscales (2008), es superior a la del resto de las empresas.

El crecimiento de las ventas en general de las empresas que se ampararon en el Decreto 455/007 impacta positivamente en la recaudación de la Dirección General de Impositiva, lo cual está alineado con el desarrollo del marco teórico, donde los efectos de los incentivos tributarios se reflejan en un incremento del ingreso del Estado producto del mecanismo de promoción analizado. Esto también se alinea con las conclusiones obtenidas en el trabajo de UnASeP-MEF (2010), según las cuales el incremento en la recaudación generada por los proyectos de inversión será potencialmente mayor al sacrificio fiscal asumido por el concepto de promoción de la inversión.

Los resultados obtenidos en cada una de las ramas, así como también en el acumulado de las mismas, están en sintonía con los resultados esperados en la metodología planteada por Storey y CINVE, donde en las variables sobre las cuales se espera el impacto del Nuevo Régimen (exportaciones y ventas totales de las empresas con beneficios) puede verse el impacto en relación a las empresas que no tuvieron beneficios.

De esta forma, se considera que el objetivo buscado de aumento de exportaciones fue exitoso, y mediante el cumplimiento de éste, las consecuencias que ello trae aparejado en la economía nacional.

7.4 Metodología de regresión entre las variables determinantes de la exoneración impositiva potencial

Al igual que en la metodología anterior, la presente pretende, a partir del marco teórico adoptado y con la pregunta inicial como horizonte, apreciar los resultados que implicaron los beneficios fiscales otorgados a las empresas promovidas.

Se procurará conocer las características generales de las relaciones entre los montos que las empresas declaran que han de invertir y aquello que declaran que esas inversiones traerán aparejado en materia de empleo, exportaciones, producción más limpia y demás. Es decir, se procura encontrar los vínculos entre los descuentos impositivos asociadas a los incrementos de la inversión y los beneficios sociales que se generan exclusivamente a través del mecanismo de promoción de inversiones.

7.4.1 Concepto

Esta metodología intenta complementar la idea-fuerza preliminar (e hipótesis de trabajo del presente estudio) de que existe una diferencia esencial entre la situación a partir de la implementación de la reglamentación del decreto 455/007, respecto a la anterior situación. En ese sentido se intenta llegar a una verificación estadística de las relaciones que en el presente trabajo se consideran relevantes entre las variables objeto de estudio.

En particular interesa estudiar la significación estadística de los determinantes de algunas variables que, como se vio en la sección precedente, marcan un cambio general en los efectos de los nuevos mecanismos de promoción de inversiones respecto a los anteriores, en Uruguay. Interesa entonces, estudiar la significación estadística de algunas variables, tratadas como independientes respecto al sacrificio fiscal. Ello implica considerar a éste último como la variable dependiente, afectada por las siguientes variables independientes: generación de empleo, inversión en maquinarias y equipos (en oposición a inversión en obra civil), inversión en producción más limpia, inversión en investigación y desarrollo e innovación, radicación de la inversión en el interior del país, promoción de la inversión en pequeñas y medianas empresas, aumento de las exportaciones.

La elección del sacrificio fiscal como variable dependiente tiene dos motivos. Por un lado, se está trabajando en la idea de un costo para la sociedad como concepto, que en el presente estudio se representa con el sacrificio fiscal, como aproximación al Gasto Tributario. Las variables independientes son los beneficios sociales que se derivan de la política de promoción de inversiones y se quiere verificar si existe una relación de determinación del sacrificio fiscal estadísticamente significativa, y cuáles de esas variables independientes los son para los datos existentes inmediatamente antes y después de la puesta en marcha de la nueva reglamentación, siempre para empresas con beneficios tributarios.

Por otro lado se sabe que lo que influye en forma determinística y lineal sobre el sacrificio fiscal (potencial o no) es la inversión potencial que han de realizar las empresas que se acogen a los beneficios del Nuevo Régimen (ver Anexo V). Por lo tanto la regresión se parece bastante a una que intente encontrar los determinantes de la inversión en cada caso.

La comparación se basa en la realización de una regresión simple por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) del sacrificio fiscal como variable a explicar y las mencionadas variables independientes como explicativas, para los datos de las empresas que se acogen al Actual Régimen desde el año 2007 por un lado, y a las empresas que se acogían en aquél año al Anterior Régimen general de promoción.

La idea es que, si hay un cambio en la situación a partir del Nuevo Régimen, las variables independientes que en 2007 no afectaban estadísticamente el sacrificio fiscal, sí lo harán para los datos del Nuevo Régimen.

7.4.2 Fuentes de información

Los datos utilizados son los mismos que se han utilizado en la estrategia anterior para analizar el último y más reciente período de la promoción de inversiones del Uruguay (2007 a 2009). En particular los datos son tomados de las declaraciones de las empresas respecto a los montos a invertir, el número de empleos a crear, las exportaciones a incrementar, y demás, contenidos en el formulario estándar a través del cual las empresas se postulan para los beneficios fiscales.

Se incluyen también en la consideración otros elementos que surgen del formulario, tales como el hecho de realizar la inversión en el interior del país o en Montevideo y la categorización de la empresa como “pequeña y mediana” o no, ambas variables binarias o “dummies”. Éstas se especifican como:

Inversión en el interior del país = 1, Inversión en Montevideo = 0,

y, a su vez,

Empresa pequeña o mediana = 1, Empresa grande = 0,

para detectar si hay una diferencia significativa entre el sacrificio fiscal destinado a inversiones en el interior del país respecto a la inversión en Montevideo, o a inversiones en PYMES respecto a inversiones en empresas grandes, dados los mismos valores en las demás variables independientes.

Además se incluye el monto a invertir en maquinaria y equipos, en oposición a los otros destinos posibles de la inversión. Asimismo, se considera nuevamente la exoneración tributaria potencial como una aproximación del Gasto Tributario asociado.

Todos los datos surgen de la sistematización de los formularios de la Unidad de Apoyo al Sector Privado (UNASeP) dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay y el propio trabajo de análisis de los datos realizados para este trabajo, sobre todo en lo que respecta a los datos para el Anterior Régimen, ya que en ese caso no había formulario estándar, sino que se cuenta con cuadros resumen ordenados para cada proyecto, también en poder de UNASeP.

7.4.3 Método de estimación

Se realiza un análisis “cross-section” a través de una regresión simple por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios entre las variables consideradas, tomando en este caso al sacrificio fiscal como variable dependiente¹⁰. El resto de las variables se incluyen dentro del grupo de las variables independientes que, en principio, afectan a la dependiente, en un modelo general como el que sigue:

$$\text{vardepY} = \alpha + (\beta \cdot \text{varindep X 1}) + (\rho \cdot \text{varindep X 2}) + (\gamma \cdot \text{varindep X 3}) + \dots + \varepsilon$$

donde el coeficiente β (así como ρ , γ , etc.) es el coeficiente de la interacción entre la variable independiente y la dependiente en el marco del modelo formulado en cada caso y en que se basa la regresión MCO, y ε representa el término de error habitual .

La inclusión de variables independientes en forma exponencial (generación de empleo al cuadrado, exportaciones al cuadrado, etc.) implican una posible relación no lineal entre dichas variables explicativas y el sacrificio fiscal. Se evalúa a través del test RESET de Ramsey cuál de las formulaciones analíticas permite descartar la existencia de variables relevantes omitidas.

En los casos en que se detecta la presencia de heteroscedasticidad se realiza la regresión con errores estándar robustos a heteroscedsticidad.

Para el caso de la última reglamentación, el modelo ha de incluir dos variables binarias o “dummies”, para evaluar la diferencia mencionada entre capital-interior y Pyme-empresa grande. Por lo tanto la formulación será:

$$\text{vardepY} = \alpha + (\beta \cdot \text{varindep X 1}) + (\rho \cdot \text{varindep X 2}) + (\gamma \cdot \text{varindep X 3}) + \dots + \delta \cdot \text{interior} + \tau \cdot \text{pyme} + \varepsilon$$

donde “interior” adopta el valor 1 para inversiones radicadas en el interior del país y 0 en el caso de inversiones en Montevideo, por lo que el estimador del parámetro δ será la diferencia promedio en el sacrificio fiscal asociado a las inversiones en el interior respecto a Montevideo, dadas todas las demás variables independientes con igual valor.

¹⁰ El software estadístico utilizado para el análisis econométrico, las salidas, gráficas y tests mencionados es el programa *Stata*, versión 10.1

Lo mismo se aplica para el estimador del parámetro τ , pero para la diferencia promedio entre Pymes y empresas grandes dados todos los demás valores de las variables independientes iguales, ya que “pyme” adopta el valor 1 para Pymes y 0 en caso contrario.

7.4.4 Consideraciones previas a los resultados y limitaciones del análisis

Si bien en principio parecería haber una trivialidad en la regresión entre valores que automáticamente se determinan unos a otros dada la reglamentación de la Ley a través del Decreto 455/007 (como por ejemplo el hecho de instalar la inversión en el interior del país aumenta el puntaje en la evaluación y por ende el monto potencial de impuestos a exonerar y lo mismo si se invierte en producción más limpia, etc.) hay un hecho que relativiza esa idea.

La formulación misma de la Ley implica ciertas opciones que las empresas pueden tomar para lograr los montos a exonerar de su inversión futura potencial. Por ejemplo, hay que destacar que las empresas no necesitan utilizar todas las cuestiones que implican aumento del puntaje, con lo cual la regresión puede indicar cuáles de aquellas son más significativas.

A lo anterior se suma el hecho de que empresas de porte importante pueden ampararse a los beneficios con la sola consideración del empleo que han de generar, por ejemplo. Por lo tanto, en principio no todas las variables tienen por qué ser significativas a priori.

La regresión entonces dirá cuál de las variables independientes en cada caso son significativas y si el signo, en caso de serlo, es el esperado. Además, es posible que se logre identificar las variables que más impactan relativamente en la variable dependiente, según el modelo, y considerar estos resultados a la luz de los de la anterior sección.

Existe la posibilidad, además, de que haya algún elemento de correlación espúrea vinculada a la escala de las empresas o de las inversiones. Este sería el caso si inversiones más grandes se asocian naturalmente a mayores sacrificios fiscales pero también a mayores números de empleo, exportaciones, etc., lo cual es esperable.

Al igual que en la estrategia empírica anterior se debe tener en cuenta que hay valores que son “Potenciales”, ya que están basados en compromisos asumidos por las empresas en cuanto a los resultados y en el monto efectivamente invertido a través del tiempo, que a su vez determina la exoneración potencial (sacrificio fiscal potencial). Sin embargo, el hecho de que el mismo sacrificio fiscal sea potencial, hace más aceptables los resultados al dejar todo en términos “potenciales”.

7.4.5 Modelos estimados y Salidas

Años 2008 y 2009.

Para la estimación de la última reglamentación, años 2008 y 2009 con 695 datos, la mejor especificación sugiere la inclusión de las siguientes variables independientes (testando la utilización de logaritmos, variables al cuadrado, presencia de heteroscedasticidad, etc.):

empleo (generación de empleo asociado)
 exports (generación de exportaciones asociadas)
 invmaqueq (inversión en maquinaria y equipos)
 empleo2 (cuadrado del empleo generado)
 exports2 (cuadrado de las exportaciones)
 invmaqueq2 (cuadrado de inversión en maquinaria y equipos)
 idi (inversión en investigación, desarrollo e innovación)
 pl (inversión en producción más limpia)
 variables binarias PYME e INTERIOR

Las salidas muestran lo siguiente:

Source	SS	df	MS			
Model	9.0530e+16	10	9.0530e+15	Number of obs =	695	
Residual	1.2964e+16	684	1.8954e+13	F(10, 684) =	477.63	
Total	1.0349e+17	694	1.4913e+14	Prob > F	= 0.0000	
				R-squared	= 0.8747	
				Adj R-squared	= 0.8729	
				Root MSE	= 4.4e+06	

sacrificio~1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
empleo	58304.23	13060.32	4.46	0.000	32661.11	83947.36
empleo2	-115.8225	77.69187	-1.49	0.136	-268.3657	36.72064
exports	.2786519	.0546901	5.10	0.000	.1712712	.3860327
exports2	-1.95e-09	5.14e-10	-3.80	0.000	-2.96e-09	-9.41e-10
invmaqueq	.584429	.0648602	9.01	0.000	.45708	.711778
invmaqueq2	3.23e-09	1.06e-09	3.06	0.002	1.16e-09	5.30e-09
idi	-.3840034	.3805952	-1.01	0.313	-1.131279	.3632718
pl	.0326383	.1439078	0.23	0.821	-.2499158	.3151925
interior	446187.1	342522.1	1.30	0.193	-226333.9	1118708
pyme	357219.5	350234.3	1.02	0.308	-330443.9	1044883
_cons	-413107.7	328509.8	-1.26	0.209	-1058116	231901

Los resultados están expresados en dólares corrientes, y son los esperados para las variables empleo y exports, ya que sus estimaciones resultaron significativamente distintas de cero y con el signo positivo correcto en los coeficientes, más allá del valor concreto de dichas estimaciones. Este signo implica que al aumentar el empleo generado y las exportaciones aumenta el sacrificio fiscal.

Lo mismo ocurre con la inversión en maquinaria y equipo, lo cual era muy esperable, ya que ésta es parte de la inversión total, la cual se había establecido que determina al sacrificio fiscal, aunque es relevante notar que su magnitud no es irrelevante entonces

respecto a la inversión en construcción, más típica de los anteriores procesos fuertes de inversión en el Uruguay.

Dos de las variables al cuadrado resultaron significativas, exports2 y invmaqueq2, aunque con un valor del estimador muy pequeño, indican una posible relación no lineal también de las exportaciones y dicha inversión respecto al sacrificio fiscal. No resulta estadísticamente significativa la estimación de empleo2.

Es interesante notar la no significatividad estadística de las variables que tratan sobre producción más limpia e inversión en investigación, desarrollo e innovación. Ello se puede explicar en parte por el hecho de que además de su escasa incidencia en la inversión en Uruguay, algunas empresas acogidas al Regimen pueden desarrollar este tipo de inversión pero pueden asimismo preferir no incluir su explicitación en el formulario estándar. Sin embargo, lo mismo podría decirse de las variables cuya estimación resultó estadísticamente significativa como determinante del sacrificio fiscal potencial, como ya fuera mencionado previamente. En todo caso la promoción de estos tipos de inversión no parece aquí tener la relevancia esperada por la reglamentación.

Por otro lado los resultados para las pruebas t de las variables “Dummy” (1.30 para interior y 1.02 para pyme) implican que sus estimadores no son estadísticamente diferentes de cero, con lo cual no se puede concluir que haya diferencia entre los niveles de sacrificio fiscal asociados a PYMES o al interior del país respecto a empresas grandes o Montevideo, respectivamente. Más bien esto apoya la idea de que no hay un sesgo a favor de empresas grandes o a favor de la inversión en la capital del país, lo cual de otra forma iría en contra de los objetivos generales de la reglamentación en estos sentidos.

Al haberse detectado la presencia de heteroscedasticidad mediante el test de Breusch y Pagan (ver Anexo V), se realiza una regresión con errores estándar robustos a heteroscedasticidad, la cual arroja los siguientes resultados:

Linear regression

Number of obs = 695
 F(8, 684) = .
 Prob > F = .
 R-squared = 0.8747
 Root MSE = 4.4e+06

sacrificio~1	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
empleo	58304.23	23535.17	2.48	0.013	12094.39	104514.1
empleo2	-115.8225	94.09005	-1.23	0.219	-300.5626	68.91746
exports	.2786519	.1455759	1.91	0.056	-.0071774	.5644813
exports2	-1.95e-09	8.97e-10	-2.17	0.030	-3.71e-09	-1.89e-10
invmaqueq	.584429	.140193	4.17	0.000	.3091687	.8596893
invmaqueq2	3.23e-09	1.17e-09	2.77	0.006	9.41e-10	5.52e-09
idi	-.3840034	.2695757	-1.42	0.155	-.9132987	.1452919
p1	.0326383	.1406916	0.23	0.817	-.2436009	.3088776
interior	446187.1	330731.3	1.35	0.178	-203183.4	1095558
pyme	357219.5	286025.6	1.25	0.212	-204374.1	918813
_cons	-413107.7	309589.3	-1.33	0.183	-1020967	194751.8

Los resultados no arrojan modificaciones respecto a las anteriores conclusiones, salvo por la diferencia de que ahora el p-valor del coeficiente de exportaciones es apenas mayor a 0,05, que es el nivel de significación. En todo caso la estimación de exportaciones al cuadrado sigue siendo significativa, con lo cual se podría pensar en una relación no lineal, pero siempre significativa entre exportaciones y sacrificio fiscal.

Año 2007.

Para el caso de los datos existentes para el Anterior Régimen de promociones, para el año 2007 se cuenta con 58 datos. La disponibilidad de información implica que luego de realizados los tests pertinentes, la mejor especificación sugiere la inclusión de las siguientes variables independientes (testando la utilización de logaritmos, variables al cuadrado, presencia de heteroscedasticidad, etc.):

empleo (generación de empleo asociado)
 exports (generación de exportaciones asociadas)
 invmaqueq (inversión en maquinaria y equipos)
 empleo2 (cuadrado del empleo generado)
 exports2
 invmaqueq2
 variables binarias PYME e INTERIOR

Source	SS	df	MS			
Model	6.6492e+14	8	8.3114e+13	Number of obs =	57	
Residual	7.5343e+13	48	1.5696e+12	F(8, 48) =	52.95	
Total	7.4026e+14	56	1.3219e+13	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.8982	
				Adj R-squared =	0.8813	
				Root MSE =	1.3e+06	

sacrificio~1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
empleos	11477.15	9757.612	1.18	0.245	-8141.842	31096.15
empleo2	-8.57198	26.90158	-0.32	0.751	-62.66123	45.51727
exports	-.0387343	.0331064	-1.17	0.248	-.1052992	.0278306
exports2	1.64e-10	2.10e-10	0.78	0.438	-2.58e-10	5.86e-10
invmaqueq	.1150515	.083912	1.37	0.177	-.053665	.2837679
invmaqueq2	1.09e-08	2.08e-09	5.25	0.000	6.72e-09	1.51e-08
interior	169928.9	356363.9	0.48	0.636	-546588.7	886446.5
pyme	-495835.9	548406.3	-0.90	0.370	-1598481	606808.8
_cons	532964.8	315528.7	1.69	0.098	-101448.3	1167378

En este caso no se detecta la presencia de heteroscedasticidad, por lo que no es necesario contrastar contra una regresión con errores estándar robustos a heteroscedasticidad.

De los resultados resulta muy notorio que, a pesar de que se rechaza por el test RESET de Ramsey la omisión de variables relevantes, prácticamente ninguno de los coeficientes estimados para explicar el sacrificio fiscal resulta estadísticamente significativo. El sacrificio fiscal incurrido no parece ser determinado por las variables independientes en cuestión, excepto la inversión en maquinaria y equipos en una relación no lineal.

Sin embargo una regresión de la inversión total como determinante del sacrificio fiscal (incluyendo relación lineal y cuadrática) sí arroja un estimador estadísticamente significativo, como se ve a continuación:

Source	SS	df	MS			
Model	7.0333e+14	2	3.5166e+14	Number of obs =	58	
Residual	3.7757e+13	55	6.8650e+11	F(2, 55) =	512.26	
Total	7.4108e+14	57	1.3001e+13	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.9491	
				Adj R-squared =	0.9472	
				Root MSE =	8.3e+05	

sacrificio~1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
inversintot	.1548331	.024228	6.39	0.000	.1062791	.203387
inversintot2	1.13e-09	2.63e-10	4.29	0.000	6.01e-10	1.66e-09
_cons	325315.7	145980.7	2.23	0.030	32763.84	617867.5

Esta especificación tampoco presenta heteroscedasticidad significativa y no se rechaza la hipótesis de que no haya variables relevantes omitidas. Por lo tanto, cobra sentido el hecho de que la inversión en maquinaria y equipo al cuadrado sea significativa como determinante en el cuadro previo. Los niveles de inversión y el sacrificio fiscal están siendo explicados, no resultando determinantes las otras variables explicativas.

En la misma línea que para el anterior modelo, aquí tampoco hay significatividad del interior del país respecto de Montevideo, ni de PYMES respecto a grandes empresas, con lo cual se puede concluir que la nueva reglamentación mantiene la situación anterior de ausencia de sesgo a favor de Montevideo o a favor de empresas grandes frente a las PYMES. En ese sentido no habría una “mejora” posible respecto a la situación anterior.

Sin embargo, este análisis de regresión está dando una indicación del sacrificio fiscal *promedio por empresa* y no tiene en cuenta las cantidades generales de PYMES que conforman el total de empresas promovidas por los regímenes, tanto el anterior como el actualmente vigente. En este sentido, ya se vio en la sección 7.2.7 cómo se incrementó notoriamente el porcentaje de PYMES dentro del total de empresas promovidas con el último Régimen.

Tampoco habría una mejora demasiado notoria en la promoción de la inversión en maquinaria y equipo respecto al Anterior Régimen, ya que en éste también resultó significativa la estimación. Como se había visto ni la inversión en tecnologías más limpias ni en investigación, desarrollo e innovación resultó tampoco significativa para el Nuevo Régimen, mientras que para el anterior no se cuenta con datos para verificarlo.

Pero el resultado más importante de los datos del Nuevo Régimen respecto al anterior está en la significatividad (junto con el signo correcto que se habría de esperar) de las estimaciones para empleo y exportaciones, lo cual apoya la hipótesis de que para el Nuevo Régimen aumentan tanto el empleo como las exportaciones asociadas a las nuevas inversiones promovidas con el Régimen actualmente en curso (en este caso analizadas como promedio por empresa promovida).

8 CONCLUSIONES

En la historia reciente de nuestro país los años 2008 y 2009 exhibieron los valores más altos en los niveles de inversión para los datos disponibles al momento de realización de este trabajo, y, como se manifiesta en reiteradas oportunidades aquí, este comportamiento estuvo influenciado directamente por el aumento en la adquisición de activos por parte del sector privado, tanto nacional como extranjero. La promoción de inversiones, a través de los mecanismos generales, también presentó un salto cuantitativo histórico en el año 2008, producto del cambio de reglamentación de la Ley 16.906, el cual tuvo como principal objetivo el incremento de la inversión en la economía nacional.

A diferencia de los regímenes anteriores y de otros mecanismos de promoción vigentes en la actualidad, en la normativa del Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones se estableció el objetivo del cumplimiento de metas específicas. Estas se enmarcaron en diversos aspectos, por una parte se buscó fortalecer este instrumento de promoción, dotándolo de una mayor institucionalidad y de una generalización a todos los sectores de actividad económica de nuestro país, y también se intentó alcanzar objetivos establecidos por la política económica.

Considerando las intenciones manifestadas en las mencionadas normativas, se propuso aquí como problema de investigación estudiar si el Decreto 455/007 cumple con los objetivos que se ha trazado, mediante la cuantificación del impacto de esta política implementada a finales del año 2007. Por medio de las metodologías establecidas anteriormente, y en base al marco teórico adoptado como referencia, se intentó contrastar las hipótesis orientadoras.

Teniendo en cuenta los objetivos explicitados en la formulación del Decreto que reglamenta la Ley de promoción de inversiones, se planteó como pregunta si éste cumplió con los objetivos que se ha trazado, como forma de verificar el impacto económico y social que ha tenido y tiene esta última reglamentación. A su vez, el marco teórico adoptado brinda una referencia del éxito de una política de incentivos al desarrollo de inversiones.

La primera conclusión es que la cantidad de proyectos aprobados aumenta significativamente, acrecentándose la participación de la inversión promovida por el Régimen general dentro de la inversión agregada del sector privado.

Por medio de la Metodología de comparación de costos y beneficios sociales se observa cómo aumentó el número de empresas beneficiarias y los montos asociados a los proyectos de inversión de las mismas. Este comportamiento también se manifiesta mediante la comparación de cantidad de proyectos aprobados con respecto al total de empresas privadas activas en la economía.

Al comparar los montos de inversión aprobados en cada uno de los años con los niveles de inversión privada se destaca el aumento en los años 2008 y 2009. Excluidos los dos

años que cuentan con proyectos considerados extraordinarios para los niveles de inversión presentados en la historia reciente de la economía nacional, los últimos tres períodos del estudio muestran el mayor valor en la participación de las inversiones aprobadas por COMAP en relación a la FBKF privada.

Por todo lo anterior no se rechaza la primera hipótesis de que la cantidad de proyectos aprobados aumenta, aumentando así la participación de la inversión promovida por el Régimen general dentro de la inversión agregada del sector privado, incrementándose de esta forma el sacrificio fiscal asociado a la promoción de inversiones.

Asimismo, el sacrificio fiscal asociado a la promoción de inversiones aumenta en términos globales y en promedio por proyecto.

De acuerdo a la Metodología de comparación de costos y beneficios sociales, los beneficios potenciales respecto al PIB del año 2008 superaron en más de 10 veces los del año 1980 y en más de 5 veces los de 2007. Sin embargo, al considerar el promedio por cada empresa que utilizó el último Régimen de Promoción, los beneficios del año 2008 son 1,46 veces más que los del 1980 y 1,26 superiores a los del 2007. A su vez, si se toma en cuenta el año 2009, estos valores se reducen, siendo los beneficios por proyectos respecto al PIB mayores a los de 1980 y menores a los de 2007.

El incremento en el número de proyectos, la apertura a todos los sectores de actividad económica como potenciales beneficiarios, y la mayor participación de proyectos de pequeñas empresas, contribuyeron a la reducción del mencionado ratio, pese al aumento de los beneficios fiscales potenciales que en promedio obtienen las empresas respecto al promedio de las inversiones promovidas. Si bien el sacrificio fiscal potencial total aumenta, el sacrificio promedio por proyecto no se incrementa en la misma proporción.

Otra de las hipótesis formuladas en el presente estudio refería a que el diseño institucional fue exitoso en lograr los objetivos establecidos en la exposición de motivos de la reglamentación.

Uno de los objetivos más importantes a que apuntó este mecanismo de promoción es aumentar el nivel de empleo en la economía nacional. Esta hipótesis fue analizada considerando la creación de nuevos puestos de trabajo asociados a los proyectos de inversión promovidos, tal como se establece en los Criterios Generales de Funcionamiento de la COMAP. Para esto se utilizaron dos metodologías.

En la Metodología de comparación de costos y beneficios sociales se observa que en el año 1980 las empresas se comprometieron a incorporar 975 puestos a su plantilla de trabajo. Esta variable mostró valores crecientes para las normativas siguientes, ya que en 2007 alcanzó el valor de 2.137, y con el último Decreto esta cifra se disparó a 5.473 y 5.115 en los años 2008 y 2009 respectivamente. También se estudió la participación de los empleos creados por medio de los proyectos de inversión respecto al total de nuevos activos cotizantes privados del Banco de Previsión Social. En 2007 dicha tasa fue del

2,98%, mientras que al año siguiente esta variable aumentó al 7,39% y en 2009 se situó en el 23,0%.

Para la metodología de regresión de las variables determinantes del sacrificio fiscal, se observa que existe una diferencia sustancial entre el Régimen de Promoción vigente hasta 2007 y el actualmente vigente, en tanto en éste, a diferencia del Anterior Régimen, el empleo resulta significativamente determinante del costo asociado a la promoción de inversiones, representado aquí por el sacrificio fiscal potencial, para cada empresa promovida.

En términos de creación de puestos de trabajo, los incentivos pueden tener un doble efecto, el “efecto producción”, que promueve el empleo, y “efecto sustitución”, lo cual genera una caída. Los datos que se exhiben anteriormente muestran que el efecto que primó en este mecanismo fue el efecto producción, ya que la generación de nuevos puestos de trabajo representó una porción significativa en la economía nacional.

De esta forma no se rechaza la hipótesis de que aumenta el empleo asociado a los proyectos de inversión promovidos con la nueva reglamentación.

También se destaca dentro de los objetivos establecidos en el Decreto 455/007 la intención de aumentar el nivel de las exportaciones. En este caso se aplicaron dos metodologías.

La Metodología de comparación de resultados por sector entre empresas promovidas y no promovidas muestra el resultado de las ventas al exterior de cuatro sectores de actividad económica. En tres de las cuatro ramas de actividad seleccionadas, las empresas que obtuvieron beneficios fiscales muestran a partir del año 2008 una mejoría en sus exportaciones, superando la evolución de las ventas al exterior de las empresas que integran la misma rama de actividad pero no presentaron proyectos de inversión para su promoción, siempre entre las empresas denominadas “CEDE”. En el sector restante, las firmas de ambos grupos vieron reducir sus niveles de exportaciones, aunque el valor de las que presentaron proyectos de inversión ante la COMAP exhibió un descenso menor a las del resto de la rama.

En la metodología de regresión de las variables determinantes del sacrificio fiscal se observa algo análogo a lo ocurrido con la variable empleo. La variable exportaciones resulta claramente significativa como determinante del sacrificio fiscal solamente en el caso de la nueva reglamentación, no así para los datos existentes para el año 2007.

Los resultados obtenidos en ambas metodologías están alineados con los resultados esperados en la metodología planteada por Storey (1998) y CINVE (2008) y con el estudio realizado por la UnASeP (2010) En las variables sobre las cuales se espera el impacto del Nuevo Régimen de inversiones puede verse la diferencia en relación a las empresas que no lo tuvieron.

Por lo tanto no se rechaza la hipótesis de que el Decreto 455/007 logre favorecer el aumento de las exportaciones asociadas a los proyectos promovidos.

Como se mencionara en las diferentes secciones del estudio, el cambio en la reglamentación también apuntó a la mayor participación de empresas consideradas pequeñas y medianas dentro de la base de beneficiarios.

La Metodología de comparación de costos y beneficios sociales muestra que en el año 2007, el 9,5% de los proyectos aprobados correspondió a PYMES, mientras que el 90,5% restante fue por parte de empresas grandes. En los años siguientes se incrementó significativamente la participación de PYMES, ya que en 2008 el 49,03% correspondió a empresas de este tamaño y en 2009 esta tendencia se intensificó, debido a que este porcentaje aumentó a 63,66%.

A su vez, en el año 2007 el número de PYMES promovidas con respecto a la totalidad de PYMES activas en la economía nacional en el mismo año representó el 0,005%. Por otra parte, el número de proyectos de empresas grandes con respecto a la totalidad de las mismas en el sector privado uruguayo significó el 9,24%. Al año siguiente ambas participaciones aumentaron en forma importante, pasando la primera variable al 0,13 % y la segunda al 25,94%. En 2009 esta tendencia continuó presentándose, ya que el primer guarismo ascendió a 0,22%, y el segundo al 39,1%.

Para la metodología de regresión de las variables determinantes del sacrificio fiscal no hay diferencias estadísticas relevantes para los proyectos del interior respecto a Montevideo entre el Régimen anterior y el actual. No obstante, esta metodología es una regresión econométrica y da como resultados valores promedio *por empresa*, con lo que la conclusión aquí es que, al no ser significativa la variable “dummy” ni para el anterior ni para el actual Régimen, no hay sesgo a favor de empresas grandes en el sacrificio fiscal, como tampoco lo había en 2007. Sin embargo, aumenta notoriamente la participación de estas últimas entre las beneficiarias.

No se rechaza entonces, la hipótesis que establece que el Nuevo Régimen promueve la participación de pequeñas y medianas empresas.

Porto (2010) menciona que uno de los factores explicativos para utilizar subsidios a la inversión son las debilidades institucionales que pueden existir en el marco jurídico y colectivo de un país. Este factor apunta a la importancia dada al clima de inversiones y a la credibilidad que tengan en el sector privado los mecanismos de promoción.

Esto se relaciona con otra de las metas planteadas en la nueva reglamentación, la que apunta a la reducción de los días transcurridos entre que un proyecto de inversión ingresa al organismo evaluador y la fecha de aprobación del mismo, como forma de medir la eficiencia que tienen las instituciones responsables al analizar cada propuesta. El estudio planteado en la sección 7.2.7 muestra que en 1980 el promedio de estos días fue de 100, mientras que para el periodo siguiente se observa un crecimiento significativo del 71%.

Entre los años 2008 y 2009 el transcurso entre estas dos instancias se redujo considerablemente, el número de días promedio fue 76 considerando ambos años.

Por lo tanto no se rechaza la hipótesis que el Nuevo Decreto agiliza los trámites de evaluación y aprobación de los proyectos.

Otra de las premisas encontradas en la exposición de motivos de las diferentes Leyes es la búsqueda de mayores inversiones en departamentos del interior del país, considerando que estas regiones contaban con menor desarrollo relativo. En el estudio de comparación de costos y beneficios sociales se exhibe la distribución en cada año entre los proyectos que se situaron en áreas del interior del país. En 1980 el 31,82% de los planes de inversión se situaron en departamentos que no fueron Montevideo. Para el año 2007 este guarismo ascendió al 49,21%, produciéndose un descenso en los años 2008 y 2009. Para el primero de estos años el 38,06%, y para el segundo el 45,36% de la totalidad de los emprendimientos aprobados se situaron en el interior.

Para la metodología de regresión de las variables determinantes del sacrificio fiscal ocurre algo muy similar a lo que ocurre con la variable para contrastar la importancia del tamaño de la empresa, antes analizado. No existe diferencia estadísticamente significativa entre el sacrificio fiscal potencial (por empresa) para inversiones que se realizan en el interior del país o en Montevideo.

Así, se rechaza la hipótesis de que el diseño institucional es exitoso en favorecer la radicación de proyectos de inversión en el interior del país en términos de cantidad de proyectos. Se evita, sin embargo, cualquier sesgo a favor de proyectos en Montevideo en cuanto a los montos de sacrificio fiscal asociado.

Por último se estudian los objetivos de incremento de inversiones en el área de Investigación y Desarrollo e innovación (I+D+i), y de Producción Más Limpia (P+L). En el transcurso de los años 2008 y 2009, las inversiones aprobadas por COMAP, en coordinación con la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), destinadas a I+D+i ascendieron a U\$S 139.273.283. Si se separan estos dos años, el último de éstos presentó niveles notoriamente más elevados que los exhibidos en el 2008. En 2009 se reconocieron U\$S 135.761.168 en este rubro, mientras que en el año anterior U\$S 3.512.115.

Desde comienzos del año 2008 hasta diciembre del 2009 fueron aprobados 35 proyectos con inversión en el rubro de P+L. La inversión destinada a este objetivo fue de U\$S 324.228.856 entre ambos años. El año 2009 presentó un mejor comportamiento en la captación de inversiones en P+L, ya que fueron U\$S 271.723.083 los montos recomendados por COMAP al Poder Ejecutivo.

Sin embargo, en la metodología de regresión de las variables determinantes del sacrificio fiscal, ninguna de las dos variables resulta significativa. Hay que tener en cuenta nuevamente que esta metodología arroja un promedio por empresa y por lo anterior, en

nada implica que no haya aumentado a nivel de la economía nacional el nivel de inversiones en Investigación y Desarrollo e innovación y de Producción Más Limpia.

Se rechazan las hipótesis de que el Nuevo Régimen promueve la inversión en Tecnologías más limpias y en Investigación, Desarrollo e innovación.

A partir de los resultados alcanzados anteriormente se puede afirmar que el Decreto 455/007 cumplió en los primeros 24 meses de funcionamiento, en gran parte, con los objetivos que se trazó al momento del diseño del mismo. La estrategia de promoción de inversiones en los últimos años en Uruguay parece estar teniendo un impacto positivo sobre la inversión en sí misma pero también sobre otras variables de desarrollo.

De acuerdo al criterio propuesto en el marco teórico, el Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones fue en los años 2008 y 2009 exitoso, ya que los niveles de inversión respondieron a los mayores niveles de exoneraciones impositivas, los beneficios sociales de los proyectos fueron mayormente significativos, y los costos indirectos de la política de incentivos se reducen con la implementación del Decreto 455/007.

9 BIBLIOGRAFÍA

Asesoría Económica – DGI, “Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2005 – 2008”, 2009.

Barrenechea, Pedro, “Regímenes promocionales”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Barros, P., “Government Subsidies to Foreign Direct Investment” Universidade Nova de Lisboa, 2001.

Bittencourt, G., y Domingo, R., “Inversión extranjera directa y empresas transnacionales en Uruguay en los 90. Tendencias, determinantes e impactos.” Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la república, 2000.

Bronzini, R., y Blasco, G., “Evaluating the impact of investment incentives: the case of the Italian law 488”, 45th Congress of the European Regional Science Association, 2005.

CINVE, “Metodología para la evaluación del Impacto de los programas públicos de apoyo a la competitividad”, ATN/ME-10383_UR. Apoyo al Desarrollo de la Inversión Privada, 2008.

Fletcher, K., “Tax Incentives in Cambodia, Lao PDR, and Vietnam”, FMI, 2002.

Galindo, Arturo, y Meléndez, Marcela, “Corporate Tax Stimulus and Investment in Colombia”, Documentos de trabajo N° BID-173-wp, 2010.

González; F., “Inversión pública e inversión privada en el Uruguay: ¿Crowding-in o crowding-out?”, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UDELAR, 2007.

Greene W., “Econometric Analysis”, 1951.

Hai Truong, “Las lecciones aprendidas en materia de Promoción de la inversión extranjera directa: Reseña de las mejores prácticas internacionales con especial referencia al caso del Uruguay”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Hai Truong, “Las políticas de atracción de la Inversión extranjera directa: Reseña de los esquemas de incentivos a la inversión en la teoría neoclásica”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Hausmann, R., Rodrik, D., y Sabel, C., “Reconfiguring industrial policy: A framework with an application to South Africa”, 2007.

Hausmann, R., y Rodrik, D., “Doomed to choose: industrial policy as predicament”, 2006.

Hausmann, R., Rodríguez-Clare, A., y Rodrik, D., “Towards a strategy for economic growth in Uruguay”, 2005.

Informe Estadístico de proyectos aprobados por la Unidad Asesora de Promoción Industrial (UAPI), Ministerio de Industria, 1992.

James, S., “Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications”, Banco Mundial, 2009.

Johnston, J., y Dinardo, J., “Econometric Methods”, 2001.

Katz, J., “Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional.”, CEPAL, 2001.

López Acevedo, G., y Tan, Hong W., “Impact Evaluation of SME (Small and Medium Enterprises) Programs in Latin America and Caribbean”, World Bank Group, 2010.

Lorenzo, F., “Regímenes especiales a la importación: Análisis de la Ley 60/90, el Régimen de Maquila y el Régimen de Materias Primas”, Paraguay, 2010.

Lorenzo, F., Et Al, “Política Industrial y de la Inversión en Uruguay”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

Meunier, O., y Mignolet, M., “Les aides à l’investissement: opportunes ? efficaces ?”, 2004.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), “Guía de regímenes promocionales actuales”, 2006.

Novalés, A., “Econometría”, 1993.

Olechko, D., Camacho, L., y Román Zozaya, C., “La efectividad de los estímulos fiscales en las empresas mexiquenses, 2001-2006”, UNAM, 2006.

Oldsman y Hallberg (2003). “Framework for Evaluating the Impact of Small Enterprises Initiatives”. Nexus Associates, Inc.

Oldsman, E. (2004). “Development a common monitoring and evaluation system for the management of Proyectos de Integración Productiva (PIP)”. Presentación realizada en Cartagena, Setiembre 2004. Nexus Associates, Inc.

Osimani, R., Berretta, N., y Amoroso, G., “Metodología para la evaluación del impacto de los programas públicos de apoyo a la competitividad”, CINVE, 2008.

Panagiota, B., "The Effect of Tax Incentives on Investment - Decisions of Transnational Enterprises (TNEs) in an Integrated World: A Literature Review", University Campus of Rio, Patra, 2010.

Patrón, M., "Determinantes de la inversión privada en la economía uruguaya: estudio comparativo de los períodos 1955-73 y 1970-81." Montevideo, BCU, 37 pp. Trabajo presentado a la XXI Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del continente Americano, 1984.

Pindyck, R., "Irreversibility, uncertainty, and investment", *Journal of Economic Literature*, 1991.

Porto, L., "Un Marco Conceptual de Política Industrial: aplicación al caso de la promoción de inversiones en Uruguay 2005-2009", 2010.

Rama, M., "Por que no se invierte?", Banco Central del Uruguay, 1986.

Ribeiro, M., y Teixeira, J., "Análisis econométrico de la inversión privada en Brasil"; CEPAL, 2001.

Rivas, G. y Castro, R., Proyecto "Apoyo al desarrollo de la inversión privada" (ATN-ME-10383-UR) ejecutado en Uruguay con financiamiento del fondo multilateral de inversiones (FOMIN) del banco interamericano de desarrollo (BID), 2010.

Rivera Negrón, R., "La demanda por inversión en maquinaria y equipo en Puerto Rico desde 1960 al 2000: Una estimación clásica", 2004.

Ros, J., "Política industrial, ventajas comparativas y crecimiento.", CEPAL, 2001.

Storey, D.J., "Six steps to Heaven: Evaluating the impact of Public Policies to Support Small Business in Developed Economies". Working Paper N. 59. Centre for Small and Medium Sized Enterprises, University of Warwick, Coventry, 1998.

Torello, M., "Las causas de una inversión insuficiente", Séptimas jornadas anuales de economía, BCU, 1992.

Torello, M., "Determinantes de la inversión en Uruguay: Una revisión crítica de los diagnósticos existentes.", 2006.

Unidad de Apoyo al Sector Privado (UnASeP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Nuevo Régimen de Promoción de Inversiones: 2008 – 2009", 2010.

Unidad de Apoyo al Sector Privado (UnASeP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), "Sacrificio Fiscal Real asociado a los proyectos de inversión promovidos.", 2010.

Vallarino Navarro, D., “La Promoción del Emprendimiento en la segunda etapa de crecimiento hacia fuera del Uruguay (1974-2009). Caracterización de las Empresas que Nacieron bajo la Ley de Promoción Industrial y la Ley de Promoción de Inversiones”, 2010.

Wooldridge, J., “Introductory Econometrics”, 2009.

Leyes y Decretos consultados:

[Ley N° 14.179 - Ley de Inversiones Extranjeras](#)

[Ley N° 16.246 - Ley de Puertos](#)

[Ley N° 14.178 - Ley de Promoción Industrial](#)

[Ley N° 15.691 - Ley del Código Aduanero Uruguayo](#)

[Ley N° 15.921 - Ley de Zonas Francas](#)

[Ley N° 16.906 - Ley de Promoción de Inversiones](#)

[Ley N° 17.547 - Ley de Parques Industriales](#)

[Decreto 455/007. Decreto que reglamenta la Ley 16.906.](#)

[Decreto 92/998. Decreto que reglamenta la Ley 16.906.](#)

Sitios web de referencia y provisión de datos:

www.bcu.gub.uy

www.bps.gub.uy

www.ciu.com.uy

www.dgi.gub.uy

www.eclac.org

www.iadb.org

www.impo.com.uy

www.ine.gub.uy

www.mef.gub.uy

www.miem.gub.uy

www.parlamento.gub.uy

www.unasep.gub.uy

www.worldbank.org

10 GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
BCU	Banco Central del Uruguay.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay.
CINVE	Centro de Investigaciones Económicas.
COMAP	Comisión de Aplicación de la Ley 16.906.
DGI	Dirección General Impositiva
DNI	Dirección Nacional de Industrias
FBKF	Formación Bruta de Capital Fijo
I+D+i	Investigación y Desarrollo e innovación
IED	Inversión Extranjera Directa
IMEBA	Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios
INE	Instituto Nacional de Estadística
IP	Impuesto al Patrimonio
IRA	Impuesto a la Renta Agropecuaria
IRAE	Impuesto a la Renta de la Actividad Económica
IRIC	Impuesto a la Renta de de Industria y Comercio
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería.
P+L	Producción Más Limpia

11 ANEXOS

ANEXO I: SERIES DE VARIABLES UTILIZADAS

Cuadro 11.1: Formación Bruta de Capital Fijo. Período 1970–2009. (En miles de pesos a precios constantes de 1983).

Año	Inversión Privada	Inversión Pública	Inversión Total
1970	16,962	6,106	23,068
1971	16,477	6,316	22,793
1972	14,851	4,471	19,322
1973	12,727	3,625	16,352
1974	13,569	4,539	18,108
1975	16,482	8,933	25,415
1976	18,861	13,755	32,616
1977	18,796	16,166	34,962
1978	20,066	19,929	39,995
1979	28,756	18,837	47,593
1980	34,890	15,721	50,611
1981	34,687	14,402	49,089
1982	22,849	18,942	41,791
1983	17,603	10,482	28,085
1984	12,485	9,162	21,647
1985	10,628	6,715	17,343
1986	11,723	7,845	19,568
1987	15,447	9,468	24,915
1988	17,877	8,140	26,017
1989	16,466	8,329	24,795
1990	17,053	5,889	22,942
1991	18,964	8,855	27,819
1992	24,861	7,884	32,745
1993	26,572	10,904	37,476
1994	27,560	12,291	39,851
1995	29,075	8,794	37,869
1996	32,753	8,970	41,723
1997	36,778	9,181	45,959
1998	39,868	9,631	49,499
1999	34,303	11,190	45,493
2000	29,342	10,200	39,542
2001	26,759	9,061	35,820
2002	18,013	6,168	24,181
2003	15,950	5,482	21,432
2004	22,387	5,528	27,915
2005	28,077	6,478	34,555
2006	34,074	7,978	42,052
2007	36,103	8,563	44,666

2008	45,498	11,285	56,783
2009	39,716	14,800	54,516

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay (BCU), desde 1955 hasta 1963 del BROU, Cuentas Nacionales (1965), desde 1964 hasta 1972 del Departamento de Estadísticas del BCU, y de 1973 a 2005 Boletines Estadísticos del BCU.

Cuadro 11.2: Producto Bruto Interno (PIB), en pesos a precios corrientes y constantes. Período 1970-2009.

Año	PIB a precios corrientes	PIB en pesos a precios constantes de 1983
1970	616	152.120
1971	740	152.302
1972	1.272	149.937
1973	2.623	150.484
1974	4.657	155.214
1975	8.365	164.315
1976	12.946	170.863
1977	20.401	172.869
1978	31.684	181.965
1979	59.031	193.190
1980	94.453	204.779
1981	125.44	208.668
1982	131.835	189.071
1983	189.519	178.005
1984	292.813	176.061
1985	517.119	178.659
1986	962.035	194.482
1987	1.795.043	209.910
1988	2.944.611	209.892
1989	5.242.091	212.209
1990	10.874.807	212.840
1991	22.610.288	220.372
1992	38.953.979	237.851
1993	59.124.802	244.172
1994	88.140.376	261.951
1995	122.520.863	258.159
1996	163.545.806	272.559
1997	204.925.566	286.317
1998	234.266.812	299.311
1999	237.143.036	290.791
2000	243.027.071	286.600
2001	247.211.395	276.898
2002	260.966.690	246.351
2003	315.677.680	251.709
2004	379.352.723	281.461
2005	406.705.433	300.104
2006	464.801.884	321.110

2007	542.984.356	346.136
2008	651.979.941	387.672
2009	711.137.407	422.847

Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU)

Cuadro 11.3: Inversión Extranjera Directa, en miles de U\$. Período 1980-2009.

Año	IED
1980	290
1981	49
1982	-
1983	6
1984	3
1985	-
1986	33
1987	55
1988	45
1989	-
1990	-
1991	-
1992	-
1993	102
1994	155
1995	157
1996	137
1997	113
1998	155
1999	235
2000	274
2001	291
2002	180
2003	401
2004	315
2005	811
2006	1.495
2007	1.139
2008	2.049
2009	1.258

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Cuadro 11.4: FBKF por principales componentes, en miles de pesos a precios constantes de 1983.

Año	Formación bruta de capital fijo - Total	Construcción	Plantaciones y cultivos permanentes	Maquinaria y equipo
1988	26.017	14.994	1.173	9.850
1989	24.795	15.182	844	8.769

1990	22.942	12.869	691	9.382
1991	27.819	14.841	1.126	11.852
1992	32.745	17.030	1.119	14.596
1993	37.476	20.137	1.139	16.200
1994	39.851	21.130	1.603	17.118
1.995	37.869	18.768	2.015	17.086
1996	41.723	19.168	2.034	20.521
1997	45.959	20.043	2.107	23.809
1998	49.499	22.039	2.266	25.194
1999	45.493	23.002	2.243	20.248
2000	39.542	20.573	1.737	17.232
2001	35.820	18.714	1.741	15.365
2002	24.181	14.027	1.588	8.566
2003	21.432	12.456	1.642	7.334
2004	27.915	13.949	1.334	12.632
2005	32.802	15.648	1.803	15.351
2006	42.052	19.061	1.908	21.083
2007	44.666	19.463	1.796	23.407
2008	56.784	19.762	1.779	35.243

Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU)

Cuadro 11.5: FBKF privada por principales componentes, en pesos a precios constantes de 1983. En miles de pesos. Período 1988-2008.

Año	Formación bruta de capital fijo - Sector Privado	Construcción	Plantaciones y cultivos permanentes	Maquinaria y equipo
1988	17.877	8.089	1.173	8.615
1989	16.466	7.619	844	8.003
1990	17.053	7.983	691	8.379
1991	18.964	9.002	1.126	8.836
1992	24.861	11.209	1.119	12.533
1993	26.572	12.384	1.139	13.049
1994	27.560	12.904	1.603	13.053
1995	29.075	12.235	2.015	14.825
1996	32.753	12.877	2.034	17.842
1997	36.778	13.820	2.107	20.851
1998	39.867	14.563	2.266	23.039
1999	34.303	14.076	2.243	17.984
2000	29.342	12.627	1.737	14.977
2001	26.760	11.185	1.741	13.834
2002	18.013	8.696	1.588	7.728
2003	15.950	7.777	1.642	6.531
2004	22.386	9.002	1.334	12.051
2005	26.831	10.711	1.803	14.316
2006	34.074	13.363	1.908	18.803
2007	36.103	13.232	1.796	21.075
2008	45.498	12.201	1.779	31.519

Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU)

Cuadro 11.6: Promedio anual de la cotización dólar billete. Período 1974-2009.

Año	Promedio anual de la cotización dólar billete
1974	0,0017
1975	0,0027
1976	0,0038
1977	0,0048
1978	0,0062
1979	0,0080
1980	0,0092
1981	0,0109
1982	0,0144
1983	0,0354
1984	0,0579
1985	0,1055
1986	0,1562
1987	0,2338
1988	0,3722
1989	0,6322
1990	1,2330
1991	2,0886
1992	3,1145
1993	4,0242
1994	5,1586
1995	6,4627
1996	8,1121
1997	9,5618
1998	10,5427
1999	11,4165
2000	12,1794
2001	13,4653
2002	22,5851
2003	28,1990
2004	28,5288
2005	24,3033
2006	24,0216
2007	23,2679
2008	20,9256
2009	22,4275

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

ANEXO II: EVOLUCIÓN DE PROYECTOS APROBADOS 1974 - 2010

Cuadro 11.7: Proyectos aprobados por año. Años: 1974-2010.

Año	Proyectos aprobados	Montos de inversión aprobados. En miles de U\$S.
1974	2	1.158
1975	19	33.078
1976	21	17.271
1977	44	36.884
1978	44	35.779
1979	47	59.778
1980	44	60.928
1981	30	85.719
1982	43	69.081
1983	21	44.786
1984	21	14.388
1985	19	51.969
1986	26	51.752
1987	31	53.461
1988	44	44.241
1989	42	70.190
1990	45	49.419
1991	55	38.762
1992*	42	40.151
1993*	39	35.020
1994*	51	39.041
1995*	47	41.530
1996*	51	55.831
1997	54	311.000
1998	82	220.700
1999	82	679.000
2000	51	286.700
2001	62	685.800
2002	25	76.600
2003	20	77.500
2004	47	179.600
2005	50	178.400
2006	60	177.238
2007	74	485.093
2008	310	1.058.000
2009	388	1.024.000
2010	829	1.149.499

Fuente: Ministerio de Industria, Minería, y Energía (MIEM) y Comisión de Aplicación de la Ley 16.906 (COMAP).

*Para los años 1992 – 1996 no existen datos oficiales del número de proyectos aprobados y de los montos correspondientes, figuran aquí los presentados en Barrenechea (2006), que no coinciden con los oficiales.

ANEXO III: EMPRESAS APROBADAS EN 1980, 2007, 2008, Y 2009

Cuadro 11.8: Listado de empresas aprobadas en 1980.

NOMBRE	INVERSIÓN PROMOVIDA (en miles de U\$S)
INLACSA	1.457
FERREA, PEDRO	266
NEOSUL	208
CREDER	2.040
MINERALES Y MOLIENDAS	118
NIBOPLAST	2.856
TECNOSOLAR	114
SUDY	1.710
CARTONERA Y PAPELERA PANDO	359
CALVINOR	995
PRO SOJA DEL ESTE	786
JORBA	1.899
IASA	257
SAIM	293
FANAPEL	9.489
RECORD	89
INDUSTRIA TEXTIL DEL ESTE	1.589
HISISA	336
MAK	512
CHECKER	886
EDASSA	1.913
RAYISOL	274
AEROFIL	131
USINAS COLAGEL	136
SUCESIÓN DE CARLOS SCHNECK	2.153
RUSCH	131
LANERA SANTA MARÍA	3.126
SUDAMTEX	4.444
SIRE	4.359
PHUASA	656
INASA	549
GARLIN	3.129
ESTABLECIMIENTOS COLONIA	501
MUSA	1.221
MULTIPRINT	1.135
AGA	2.071
SOCIEDAD DE FOMENTO RURAL DURAZNO	569
FANAESA	260
VICRY	612
CYBARAN	3.212
MIGUELETE	1.503
PHUASA	564

BAO	1.013
HISUD	1.009
TOTAL	60.928

Fuente: Unidad Asesora de Promoción Industrial (UAPI)

Cuadro 11.9: Listado de empresas aprobadas en 2007.

NOMBRE	SECTOR	ACTIVIDAD	INVERSIÓN PROMOVIDA (US\$)
PAYCUEROS S.A.	IND.	Curtiembre	1.151.928
PAYCUEROS S.A.	IND.	Curtiembre	628.198
ITACARE S.A.	IND.	Panificados	164.573
ESTABLECIMIENTOS COLONIA S.A.	IND.	Faena de vacunos	6.041.613
CARDAMA S.A.	IND.	Prod. harina de carne y hueso y sebo fundido.	3.240.420
LARINUR S.A.	IND.	Prod. panificados	1.712.145
BOKINTA S.A.	IND.	Terminado de cuero	24.973.696
EBIGOLD S.A.	IND.	Fabricación de vidrio hueco	7.200.000
ELINORD S.A.	IND.	Fab. Bandejas de poliestireno	1.171.259
ONTILCOR S.A.	IND.	Faena de carne bovina	6.096.118
BARRACA DEAMBROSI S.A.	IND.	Ind. de alimentos	1.666.069
PAYLANA S.A.	IND.	Prod. de tejidos de lana peinada	2.567.000
MUSITELLI CINE VIDEO S.A.	SERV.	Servicios a la Ind Cinem.	271.394
MOLINO RIO URUGUAY S.A.	IND.	Prod. de productos de molinería	231.770
URUPANEL S.A.	IND.	Fab. De paneles de madera (Plywood)	20.192.699
DURULTE S.A.	IND.	Prod. de Alimentos	695.860
CLALDY S.A.	IND.	Productos Lácteos	4.393.758
BOKOS S.A.	IND.	Prod. de neumáticos y guantes de latex	2.152.322
NICOLL URUGUAY S.A.	IND.	Prod. de PVC y otros Plásticos	2.571.904
COSTA DE ORO S.A.	AGRO.	Prod. de fruta cítrica	723.697
MEDEA S.A.	IND.	Vestimenta	61.457
DOFIN S.A.	IND.	Procesamiento de Cueros	202.071
FNC S.A.	IND.	Prod. y Com. de cervezas y refrescos	10.742.300
FENASOL S.A.	IND.	Productos Agroquímicos	1.965.123
CONECTA S.A.	IND.	Gas por cañería	13.201.711
DOMINO PRODUCTORA FOTOGRAFICA	SERV.	Prod. de fotografías publicitarias, comerciales e industriales	37.185
LINPAC PLASTICS S.A.	IND.	Fab. de bandejas de poliestireno	1.886.000
PAYCUEROS S.A.	IND.	Cueros y subproductos	2.026.510
YASAKI URUGUAY S.A.	IND.	Fab. de arneses eléctricos	4.226.034
CASABO S.A.	IND.	Impresión de etiquetas en papel y cartón	6.861.000
MOLINOS SAN JOSE S.A.	IND.	Molino de Harina	3.070.689
SAMAN	IND.	Ind., comercialización y exportación de arroz	3.906.800
ALUMINIOS DEL URUGUAY S.A.	IND.	Perfiles de Aluminio	2.758.203
PEDRO MACCIO Y CIA S.A.	IND.	Prod. de Fertilizantes	5.277.810
LA ESPECIALISTA S.A.	IND.	Fab. de pastas frescas y en atmósfera modificada	6.391.662
NEVOPARK S.A.	IND.	Chipeado de madera	7.819.626
ALIMENTOS ORGANICOS S.A.	IND.	Ind. De alimentos para mascotas	416.096

CLEDINOR S.A.	IND.	Explotación Frigoífica	3.169.064
TERMINAL CUENCA DEL PLATA S.A.	SERV.	Servicios de terminal de carga de contenedores en el Puerto de Montevideo	100.214.156
ONTILCOR S.A.	IND.	Faena y Comercialización de carne vacuna	1.325.312
DARCY S.A.	IND.	Fab. De medias e importación de corsetería	305.999
LABORATORIO LIBRA S.A.	IND.	Prod. Y Exportación de medicamentos	1.218.965
CAHORS LATINOAMERICA MATERIAL ELECTRICO S.A.	IND.	Fab. de cajas y armarios de poliester	2.486.307
FRIGORIFICO TACUAREMBO S.A.	IND.	Faena de vacunos	3.547.382
MONDELAN S.A.	IND.	Raciones balanceadas	36.400
FRIGORIFICO LAS PIEDRAS S.A.	IND.	Frigorífico	923.383
CONAPROLE	IND.	Prod. y Com. de productos lácteos	37.700.000
PANIFICADORA BIMBO DEL URUGUAY S.A.	IND.	Prod. y Com. de panificados	1.606.653
ALCOHOLES DEL URUGUAY S.A.	IND.	Prod. azucarera y de etanol	13.976.265
KROL S.A.	IND.	Fab. de harina de carne y sebo industrial	2.659.860
ADP S.A.	AGRO.	Acondicionamiento. Almacenaje y Com. De Granos	1.523.085
PAYLANA	IND.	Prod. de tejidos de lana peinada	806.342
FRIGORIFICO MODELO S.A.	IND.	Conservación y Congelado de mercaderías	6.499.700
ESTABLECIMIENTOS COLONIA S.A.	IND.	Faena de vacunos	2.218.952
LAJA S.A.	IND.	Fab. de productos plásticos	1.739.060
PRILI S.A.	IND.	Fab. de medias, panties y prendas de vestir	681.326
TORYAL S.A.	IND.	Curtiduría de cueros ovinos y conf. de prendas de cuero	1.165.093
IPUSA	IND.	Fab. de productos de papel tissue	570.764
ISUSA	IND.	Fab. y com. De fertilizantes solidos y liquidos	16.682.070
METROPOLIS FILMS S.A.	IND.	Prod. de audiovisuales	185.607
DIVINO S.A.	IND.	Fab. de colchones	2.244.747
STRONG S.A.	IND.	Prod. De envases y films de polietileno	1.237.300
CHERY MERCOSUR S.A.	IND.	Armado de Vehículos	13.094.349
TOTAL			376.514.841

Fuente: Comisión de Aplicación de la Ley 16.906 (COMAP)

Listado de empresas aprobadas en 2008 y 2009

Debido a la extensión del listado de empresas aprobadas en 2008 y 2009, a continuación exhibimos los links donde se puede encontrar la información correspondiente a las mismas.

Año 2008:

http://www.mef.gub.uy/comap/comap_2008.pdf

Año 2009:

http://www.mef.gub.uy/comap/comap_2009.pdf

**ANEXO IV: Facturación y exportaciones de empresas promovidas y no promovidas.
Años 2006 – 2009. En pesos uruguayos.**

Descripción del Giro	Promovidos	Cantidad de empresas	2006		2007		2008		2009	
			Exportaciones	Ventas totales						
Elaboración bebidas no alcohol, aguas minerales, otras aguas	No	27	988,672	741,569,056	3,745,434	731,346,224	1,854,795	697,122,203	965,209	742,458,379
	Si	3	22,488,023	4,659,893,382	48,150,555	5,580,317,093	79,584,899	6,579,791,293	79,123,827	7,314,338,065
Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel	No	183	666,068,051	2,064,065,127	669,254,283	2,246,283,098	602,459,180	2,312,201,399	469,843,860	2,273,410,880
	Si	10	680,401,659	1,610,464,021	757,416,436	1,901,207,306	738,981,930	2,135,181,082	537,245,548	2,050,666,927
Otras act.de impresión, grabación y reproducción	No	83	484,192,721	1,239,184,223	422,394,306	1,256,083,199	519,505,562	1,486,339,267	539,096,786	1,517,362,551
	Si	9	167,642,395	823,087,647	183,676,462	942,138,540	201,555,242	1,005,985,622	276,711,349	1,190,498,116
Fabr. de prod farmacéuticos y botánicos, sust.químicas medic	No	55	927,288,114	2,840,585,704	1,083,004,113	3,198,739,480	1,297,637,168	3,535,155,708	1,428,557,891	3,953,054,386
	Si	15	710,379,487	2,483,972,503	759,953,766	2,740,926,880	958,282,289	3,232,250,477	1,111,521,020	3,689,953,567
TOTAL		385	3,659,449,122	16,462,821,663	3,927,595,355	18,597,041,820	4,399,861,065	20,984,027,051	4,443,065,490	22,731,742,871

Fuente: Dirección General de Impositiva (DGI)

ANEXO V: SALIDAS DEL PROGRAMA STATA PARA LAS REGRESIONES EN LA SECCIÓN 7.4

a) Para el anterior Régimen de Promoción de Inversiones - Año 2007-

Salida de la regresión

```
. edit
(11 vars, 58 obs pasted into editor)
- preserve

. regress sacrificiofiscal empleos empleo2 exports exports2 invmaqueq invmaqueq2
> interior pyme
```

Source	SS	df	MS			
Model	6.6492e+14	8	8.3114e+13	Number of obs =	57	
Residual	7.5343e+13	48	1.5696e+12	F(8, 48) =	52.95	
Total	7.4026e+14	56	1.3219e+13	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.8982	
				Adj R-squared =	0.8813	
				Root MSE =	1.3e+06	

sacrificio~1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
empleos	11477.15	9757.612	1.18	0.245	-8141.842	31096.15
empleo2	-8.57198	26.90158	-0.32	0.751	-62.66123	45.51727
exports	-.0387343	.0331064	-1.17	0.248	-.1052992	.0278306
exports2	1.64e-10	2.10e-10	0.78	0.438	-2.58e-10	5.86e-10
invmaqueq	.1150515	.083912	1.37	0.177	-.053665	.2837679
invmaqueq2	1.09e-08	2.08e-09	5.25	0.000	6.72e-09	1.51e-08
interior	169928.9	356363.9	0.48	0.636	-546588.7	886446.5
pyme	-495835.9	548406.3	-0.90	0.370	-1598481	606808.8
_cons	532964.8	315528.7	1.69	0.098	-101448.3	1167378

Test RESET de Ramsey

```
. estat ovtest

Ramsey RESET test using powers of the fitted values of sacrificiofiscal
Ho: model has no omitted variables
F(3, 45) = 1.17
Prob > F = 0.3330
```

Contrastes de heteroscedasticidad

. estat hettest

Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity
 Ho: Constant variance
 Variables: fitted values of sacrificiofiscal

chi2(1) = 0.04
 Prob > chi2 = 0.8465

. estat hettest, iid

Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity
 Ho: Constant variance
 Variables: fitted values of sacrificiofiscal

chi2(1) = 0.01
 Prob > chi2 = 0.9434

. estat hettest, fstat

Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity
 Ho: Constant variance
 Variables: fitted values of sacrificiofiscal

F(1, 55) = 0.00
 Prob > F = 0.9447

Regresiones incorporando solo la inversión total como variable dependiente

. regress sacrificiofiscal inversintot

Source	SS	df	MS			
Model	6.9070e+14	1	6.9070e+14	Number of obs =	58	
Residual	5.0389e+13	56	8.9981e+11	F(1, 56) =	767.60	
Total	7.4108e+14	57	1.3001e+13	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.9320	
				Adj R-squared =	0.9308	
				Root MSE =	9.5e+05	

sacrificio~1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
inversintot	.2529687	.0091306	27.71	0.000	.234678	.2712595
_cons	-33441.11	136980.9	-0.24	0.808	-307846.9	240964.6

. regress sacrificiofiscal inversintot inversintot2

Source	SS	df	MS			
Model	7.0333e+14	2	3.5166e+14	Number of obs =	58	
Residual	3.7757e+13	55	6.8650e+11	F(2, 55) =	512.26	
Total	7.4108e+14	57	1.3001e+13	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.9491	
				Adj R-squared =	0.9472	
				Root MSE =	8.3e+05	

sacrificio~1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
inversintot	.1548331	.024228	6.39	0.000	.1062791	.203387
inversintot2	1.13e-09	2.63e-10	4.29	0.000	6.01e-10	1.66e-09
_cons	325315.7	145980.7	2.23	0.030	32763.84	617867.5

b) Para el actual Régimen de Promoción de Inversiones - Años 2008 y 2009-

Salida de la regresión

```
. edit
(16 vars, 695 obs pasted into editor)
- preserve
- preserve

. regress sacrificio1 empleo empleo2 exports exports2 invmaqueq invmaqueq2
> idi pl interior pyme
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	695
Model	9.0530e+16	10	9.0530e+15	F(10, 684) =	477.63
Residual	1.2964e+16	684	1.8954e+13	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.8747
				Adj R-squared =	0.8729
Total	1.0349e+17	694	1.4913e+14	Root MSE =	4.4e+06

sacrificio~1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
empleo	58304.23	13060.32	4.46	0.000	32661.11 83947.36
empleo2	-115.8225	77.69187	-1.49	0.136	-268.3657 36.72064
exports	.2786519	.0546901	5.10	0.000	.1712712 .3860327
exports2	-1.95e-09	5.14e-10	-3.80	0.000	-2.96e-09 -9.41e-10
invmaqueq	.584429	.0648602	9.01	0.000	.45708 .711778
invmaqueq2	3.23e-09	1.06e-09	3.06	0.002	1.16e-09 5.30e-09
idi	-.3840034	.3805952	-1.01	0.313	-1.131279 .3632718
pl	.0326383	.1439078	0.23	0.821	-.2499158 .3151925
interior	446187.1	342522.1	1.30	0.193	-226333.9 1118708
pyme	357219.5	350234.3	1.02	0.308	-330443.9 1044883
_cons	-413107.7	328509.8	-1.26	0.209	-1058116 231901

Test RESET de Ramsey y contraste de heteroscedasticidad

```
. estat ovtest
```

```
Ramsey RESET test using powers of the fitted values of sacrificio1
Ho: model has no omitted variables
F(3, 681) = 1.65
Prob > F = 0.1772
```

```
. estat hettest
```

```
Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity
Ho: Constant variance
Variables: fitted values of sacrificio1

chi2(1) = 44.98
Prob > chi2 = 0.0000
```

Salida de la regresión con errores robustos a heteroscedasticidad

```
. regress sacrificio1 empleo empleo2 exports exports2 invmaqueq invmaqueq2
>   idi pl interior pyme, vce(robust)
```

Linear regression

```
Number of obs =    695
F(   8,   684) =    .
Prob > F      =    .
R-squared     =  0.8747
Root MSE     =  4.4e+06
```

sacrificio~1	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
empleo	58304.23	23535.17	2.48	0.013	12094.39	104514.1
empleo2	-115.8225	94.09005	-1.23	0.219	-300.5626	68.91746
exports	.2786519	.1455759	1.91	0.056	-.0071774	.5644813
exports2	-1.95e-09	8.97e-10	-2.17	0.030	-3.71e-09	-1.89e-10
invmaqueq	.584429	.140193	4.17	0.000	.3091687	.8596893
invmaqueq2	3.23e-09	1.17e-09	2.77	0.006	9.41e-10	5.52e-09
idi	-.3840034	.2695757	-1.42	0.155	-.9132987	.1452919
pl	.0326383	.1406916	0.23	0.817	-.2436009	.3088776
interior	446187.1	330731.3	1.35	0.178	-203183.4	1095558
pyme	357219.5	286025.6	1.25	0.212	-204374.1	918813
_cons	-413107.7	309589.3	-1.33	0.183	-1020967	194751.8