

---

# Política y promoción industrial en Uruguay

••••• JOSÉ MANUEL QUIJANO\*

## INTRODUCCIÓN

En el decenio de los setenta la economía uruguaya impulsó el crecimiento de las exportaciones no tradicionales mediante diversos estímulos y mecanismos de promoción. La industria recibió importantes beneficios y aumentó el ritmo de la actividad económica debido principalmente al incremento de las exportaciones y al moderado pero constante aumento de la demanda interna (inversión pública y consumo privado). Los principales beneficios se derivaron de la caída del salario real y de la expansión del crédito con tasas reales negativas. La industria orientada al mercado interno se benefició con la progresiva liberalización de precios, aunque la protección arancelaria se redujo gradualmente.

Desde los años setenta la política comercial registró cambios importantes, con una tendencia a la baja de los niveles de protección a las actividades internas. Las primeras medidas se orientaron a eliminar las restricciones no arancelarias (como cuotas y permisos previos). De 1980 a 1982 el arancel máximo se redujo de 116 a 75 por ciento y el medio de 49 a 36 por ciento. En enero de 1983 se establecieron cinco niveles arancelarios, de un mínimo de 10% para materias primas no competitivas con la producción nacional y de un máximo de 55% para los productos elaborados de consumo final. Para 1989 se mantenían los cinco niveles, con un mínimo de 10% y un máximo de 40%. La

\*Administración de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), Uruguay. <jmquijano@netgate.com.uy>. Por razones de espacio sólo se reproducen, con adecuaciones editoriales, dos de los siete capítulos de que consta un trabajo más extenso referido al Mercosur. El autor señala que las opiniones son de su responsabilidad exclusiva y agradece el valioso apoyo de Virginia Queijeo.

reducción arancelaria se acompañó de otros instrumentos que contribuyeron a la liberalización comercial, como la disminución y paulatina eliminación de los precios de referencia y de los precios mínimos de exportación, así como la desaparición de la mesa de valoración del Banco de la República Oriental del Uruguay, tarea que pasó a la Aduana, la que se ha enfrentado a serias dificultades para su puesta en práctica.

La industria de exportación obtuvo beneficios adicionales derivados de los créditos promocionales y los estímulos fiscales. La política económica alentó la reconversión de la industria, privilegiando a la orientada al mercado externo, en particular a las empresas grandes, habida cuenta de que las medianas y pequeñas tienen menores posibilidades para ingresar a dicho mercado.

Entre los estímulos más importantes que recibió el sector manufacturero destacan los reintegros a la exportación, pues mientras que en el período 1968-1971 16.3% de las exportaciones recibía reintegro, de 1972 a 1973 la cobertura subió a 28.3%, de 1974 a 1978 a 47.7% y en el lapso 1979-1982 a 62.1%. El reintegro promedio se ubicó en 20.5% de 1968 a 1978 y bajó a 14.6% en 1979-1982. Como instrumento de estímulo, el reintegro afectó el crecimiento exportador. Cabe señalar que los reintegros se aplicaron en el marco de la contención del tipo de cambio a fin de estabilizar los precios internos, lo que significó que el reintegro fue, en los hechos, un mecanismo compensatorio de la pérdida de la competitividad cambiaria de las exportaciones.

Un aspecto interesante que cabe analizar es la evolución de las exportaciones no tradicionales. De 1968 a 1973 éstas crecieron 21.6% anual y de 1974 a 1978 la tasa se elevó a 38.5%. De esta manera, "los mayores signos de expansión coinciden con el período de mayores estímulos, en particular de reintegros, tipo

de cambio y créditos. La reducción de los estímulos (desde 1979) atempera pero no detiene el crecimiento durante los tres años siguientes". Cabe destacar que por esos años la economía argentina crecía a tasas elevadas y absorbía muchas de las exportaciones no tradicionales de Uruguay. Es muy posible que sin ese aliento la evolución de las exportaciones no tradicionales hubiera sido diferente, aunque también es probable que esa expansión podría haber sido menos dinámica en ausencia de los reintegros.

La importancia de las exportaciones manufactureras se destaca en diversos estudios. En ellos se pone de relieve que en el período 1974-1980 la tercera parte del crecimiento de las manufacturas se explica por lo acontecido en las producciones relacionadas con las exportaciones; más de la tercera parte de dicho aumento se asocia a la producción vinculada con la demanda interna de bienes-salario; 13% responde al aumento de la de insumos generales, y el restante 14% se distribuye por partes prácticamente iguales entre la producción de insumos para la construcción y la de bienes de consumo para sectores de ingresos altos.

Los reintegros fueron objetados por Estados Unidos ante el GATT, por lo que a partir de 1982 se sustituyeron por la devolución de impuestos indirectos, lo cual causó la caída drástica del estímulo. Se determinó que a partir de ese año los reintegros se irían reduciendo gradualmente, hasta llegar a un reintegro único de 5% en un lapso de tres años. Esta medida coincidió con la crisis de la deuda externa y con la pérdida de dinamismo de la actividad económica de los países vecinos. De 1983 a 1985 las exportaciones uruguayas cayeron de manera significativa, lo cual no puede atribuirse a la reducción del beneficio sino al cambio general de la región y al menor crecimiento de las economías de América Latina.

El examen del efecto de los reintegros en la producción y las exportaciones manufactureras, más allá de ciertas distorsiones y de algunas aplicaciones indebidas de ese instrumento, el cual no siempre se utilizó con la debida transparencia, permite sostener que:

1) Los reintegros contribuyeron a estimular la producción y la exportación de ciertos bienes manufacturados no tradicionales que se convirtieron en un factor fundamental de las ventas del país en escalas regional e internacional.

2) La producción y la exportación respondieron al estímulo, al punto de que los ritmos de expansión más dinámicos coincidieron con los momentos de mayores incentivos.

3) Si bien algunas actividades surgieron gracias al reintegro y tendieron a desaparecer o a reducir de manera significativa su dinamismo, en general muchas actividades subsistieron e incluso se consolidaron a pesar de tal eliminación.

Un aspecto que vale la pena resaltar es la discusión que se suscitó en la Concertación Nacional Programática (Conapro) a partir de la restauración de la democracia. Esa Concertación entrañó la convergencia de representantes de partidos políticos y de organizaciones empresariales, sindicales y estudiantiles. En febrero de 1985 la Conapro aprobó un documento económico donde se expusieron los lineamientos básicos de una política económica concertada del nuevo gobierno democrático. Entre otros aspectos ahí se instaba a emprender una reactivación programada y se señalaban las opciones para llevarla a cabo, destá-

candose el papel del mercado interno como motor del crecimiento. Si bien este último cumplió un papel importante, en particular hasta 1987, se dio prioridad a la oferta exportable a fin de imprimir dinamismo a la reactivación; la política se dedicó básicamente a aplicar instrumentos horizontales que no discriminaron entre los diferentes sectores. Puede decirse que desde 1985 las principales características de la política manufacturera han sido las siguientes: a) ya se consolida una política de apertura comercial, concertada con los países vecinos, que obliga a las empresas a competir en el mercado interno con los productos importados al resguardo de un arancel externo común cuyo tope máximo es 20% y sin que se recurra, de manera fluida, a instrumentos apropiados para combatir el *dumping* o la subfacturación de las importaciones; b) Uruguay mantiene instrumentos de promoción exportadora, como la devolución de impuestos indirectos, la admisión temporal o el prefinanciamiento de las exportaciones, pero los beneficios son ahora más reducidos que cuando se aplicó una política expresa de fomento de las exportaciones manufactureras no tradicionales, y c) la política económica, en la práctica, ha transitado predominantemente por los instrumentos horizontales.

#### LA CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Diversos documentos se refieren directa o indirectamente a la política industrial que sería aconsejable para su adecuada expansión. En lo que sigue se exponen partes de documentos elaborados en el lapso 1985-1997 por la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), y se destacan las propuestas a partir de 1995.

#### Período 1985-1994

En 1985, poco después de recuperada la democracia, la CIU envió un documento a Carlos Pirán, ministro de Industrias, donde se señalaba que para impulsar la producción industrial "en condiciones de competitividad y eficacia razonables de acuerdo a los recursos naturales y potenciales del país" y para el "mantenimiento de un proceso industrial autosostenido [...], se debe lograr un aumento de los volúmenes físicos exportados, un mejoramiento de su calidad y la entrada de nuevos productos y mercados a la nueva corriente exportadora. [...] Lo anterior debe combinarse con una estrategia para la defensa y expansión del mercado interno mediante el apoyo a la industria sustitutiva de importaciones, parte de la cual también ha demostrado en los últimos períodos poder exportar con éxito. Esto se fundamenta principalmente por razones de empleo y de capacidad instalada, así como también por la posibilidad de generar economías externas, como mejoras en la tecnología y un ámbito general conducente al desarrollo de las manufacturas."

Para que efectivamente Uruguay se convierta en un exportador creciente de manufacturas, la CIU entiende que se requie-

re: a] una política cambiaria realista; b] un adecuado sistema de financiamiento a la exportación; c] la devolución de impuestos; d] mecanismos de apoyo a la comercialización (acciones coordinadas de los sectores público y privado); e] una política de incentivos a la inversión; f] reducción de los costos (por ejemplo mediante tarifas públicas) por parte del empresario exportador, y g] estímulo a la apertura de nuevos mercados.

En noviembre de 1986 uno de los dirigentes de la Cámara manifestó que su organización sostiene que “si el país desea logros realmente más importantes en las exportaciones industriales, el gobierno tendría que considerar que las acciones promocionales significan una inversión y no un costo. Entre otras cosas, medidas como el costo de prefinanciación y un sistema deficiente de posfinanciación deberían corregirse; la eliminación de un impuesto a la venta de moneda extranjera, entre otras cosas, constituye un buen comienzo para establecer condiciones más adecuadas para el sector exportador.” En términos financieros la CIU planteó en 1985 la necesidad de refinanciar las deudas del sector y otorgar créditos promocionales y selectivos.

La Cámara también abordó el análisis de los aranceles, en ese entonces más elevados que en la actualidad, pero ya se percibía la tendencia a su reducción paulatina. En noviembre de 1986 aquel organismo entregó un documento al presidente Sanguinetti en el que se señalaba la necesidad de “realizar un profundo estudio del régimen arancelario vigente a fin de determinar los niveles de protección necesarios para las diferentes actividades industriales, dada la situación actual de la economía nacional”. En 1987 la CIU manifestó que era “imprescindible la pronta implantación de un sistema de apoyo a la exportación que tenga en cuenta la incorporación de valor agregado nacional al producto exportado”.

Entre los planteamientos destacaban: a] la preocupación de que la ineficiencia estatal se transmitiera a la industria privada y que la presión impositiva restara competitividad a las empresas, y b] la importación de productos a precios subsidiados o subfacturados. Uruguay está sometido en muchos rubros a precios de *dumping* o precios de saldo de temporada que perjudican seriamente la producción nacional. La ley se consideraba inoperante, por lo que era imprescindible mantener los precios de referencia y emprender un sistema ágil y eficaz para su aplicación, así como de los precios mínimos de exportación, como medio eficaz y rápido para impedir que la industria uruguaya se viera afectada por la competencia desleal.

En 1988 la CIU destacó la existencia de varios factores, en particular “cierta insuficiencia respecto a incentivos tributarios y la falta de un marco estable para el inversor”, que incidían de manera desfavorable en la inversión industrial: a] el sistema vigente de devolución de impuestos indirectos para algunos productos exportados tenía un criterio restrictivo y se había dispuesto, incluso, su disminución, y b] las industrias que venden en el mercado interno carecen de instrumentos para protegerse contra las prácticas desleales de terceros países, lo que se agravaba por el ingreso ilegal de mercaderías al país.

En 1990 la Cámara se pronunció de manera expresa a favor de la integración con los países vecinos. En julio de ese año, en el memorándum “Apertura, integración e industria hoy”, mani-

festó que Uruguay debía incorporarse de inmediato al mercado común entre Argentina y Brasil, pero para ello debía contar con bienes y servicios en condiciones similares a las de los vecinos. A fin de que la industria pudiera integrarse debía pasar por “una necesaria readecuación”, para lo que se precisaba, sin demora y en colaboración con el sector privado, la puesta en marcha de políticas industriales y de readecuación que permitieran acceder a todo el empresariado al apoyo internacional de inversión de capital y de crédito. Asimismo, deberían ponerse en marcha políticas complementarias de coyuntura coherentes con el desarrollo industrial. Se recordaba que si bien Uruguay ya contaba con muchos informes de diagnóstico global industrial, se precisaban estudios sectoriales adicionales.

En 1993, cuando se registra una fuerte caída de la producción manufacturera nacional, la CIU difundió un comunicado en el cual señalaba la necesidad de defender la supervivencia de la industria nacional y solicitaba a los poderes públicos la admisión de seis medidas: a] impuesto transitorio a las importaciones de 10% *ad valorem*, aplicado a las dos bandas arancelarias superiores (15 y 20 por ciento); b] canalizar esa recaudación a los reintegros a la exportación en forma generalizada, como complemento de la devolución de impuestos indirectos; c] reducir a cero el arancel de las mercaderías gravadas con 6% (materias primas); d] implantar un nuevo régimen que neutralice las prácticas desleales de comercio, incluidas las maniobras de sub y sobrefacturación; e] aplicar un sistema de pre y posfinanciamiento de exportaciones con tasas de interés preferenciales, y f] proponer una pausa en el cronograma de reducción de aranceles y negociar una lista de excepciones en el marco del Tratado de Asunción, hasta superar las asimetrías operativas.

En 1994 la CIU señaló que era preciso recuperar la vocación industrial de Uruguay, lo que requería acordar una política de Estado para la industria con objetivos de largo plazo y que trascendiera los cambios de gobierno. Se solicitó que la carga tributaria y el costo de la seguridad social no afectaran la competitividad de los productos manufacturados y se destacó la necesidad de exportar manufacturas, en particular en el segmento del mercado internacional de las manufacturas inteligentes, es decir, las que incorporan en forma creciente ciencia, tecnología e innovación. También se mencionaba que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay participaran en el impulso industrializador del Mercosur y que para lograrlo debían existir los adecuados estímulos para continuar los procesos de complementación y de especialización regionales. Por último, la CIU reiteró que para cumplir con la vocación industrial se requería el acceso a los mercados externos, pero también la defensa eficaz contra las prácticas desleales de comercio internas y externas, así como las políticas económicas que no afectaran variables clave, como el tipo de cambio.

### La propuesta de la CIU de febrero de 1995

En febrero de 1995, la CIU publicó el folleto *Uruguay industrial. Tarea de todos*, en donde se sintetizaban las aspiraciones de ese organismo. Algunas de las propuestas eran las siguientes:

1) El impulso de la industria y la exportación de manufacturas debe partir de medidas estables que favorezcan un horizonte previsible en el cual se puedan tomar las decisiones empresariales. La CIU demanda una política de Estado para la industria.

2) El desarrollo del sector industrial sólo se puede concebir en un marco de orden macroeconómico.

3) Los equilibrios macroeconómicos no pueden alcanzarse recurriendo a la distorsión persistente de ciertas variables —como el tipo de cambio—, pues a la postre el ajuste de la distorsión puede ser más costoso que el desequilibrio inicial que se pretende corregir.

4) El desarrollo industrial requiere de un ambiente institucional adecuado, esto es, las normas deben regir y ser respetadas por todos. Así, se pedía no fomentar —por medio de un asistencialismo público mal entendido— la supervivencia de empresas que en los hechos practican una competencia desleal en el mercado interno.

5) Uruguay debe formular los instrumentos y actuar con firmeza frente a las prácticas desleales de terceros países.

6) Cada vez es menos factible la expansión de empresas aisladas en grandes mercados regionales, menos aún en el mundial. Pero, como lo demuestran las experiencias de Argentina y Brasil en el caso de los automotores, la acción pública puede alentar o desalentar las alianzas estratégicas. Uruguay debe adaptarse, desde los puntos de vista jurídico, económico y social, para impulsar las alianzas estratégicas.

7) Uruguay debe modificar la normatividad y las prácticas que rigen el mercado laboral, lo cual es imprescindible para afirmar la presencia del país en los mercados internacionales. En este sentido adquieren especial relevancia la distribución flexible del tiempo de trabajo y la adaptación del trabajador a la cambiante actividad de la empresa.

El documento de febrero de 1995 desarrolló varios puntos, que se resumen enseguida.

### *La reforma integral del sector público*

Se requiere una reforma integral del Estado que tienda a una gran desburocratización y acentúe el proceso de desregulación. Para el mejor desempeño de las empresas públicas es necesario aplicar un régimen jurídico de derecho privado y definir con claridad objetivos de carácter empresarial que implicarán el establecimiento de metas cuantificables. La gestión empresarial pública deberá darse —cuando ello sea posible— en un entorno de competencia con el sector privado.

Es preciso reducir el gasto corriente, evitar el crecimiento del sector público, remover la inamovilidad constitucional de los funcionarios públicos y hacer que las intendencias operen con mayor disciplina fiscal y se eviten duplicidades.

La CIU considera que el Ministerio de Industria, Energía y Minería debe contar con una Dirección Nacional de Industrias (DNI), adecuadamente provista de recursos humanos y materiales, para formular y dar seguimiento a la política sectorial. El Ministerio, además, debe recuperar competencias que hoy es-

tán en la órbita de otros ministerios, así como asumir una presencia más activa en las negociaciones del Mercosur y en la política contra las prácticas desleales de comercio.

### *Competitividad y precios de insumos y servicios públicos*

La CIU acepta avances en el área de las empresas públicas en cuanto a la eficiencia de su gestión y a la aplicación de criterios empresariales más modernos. Sin embargo, se requiere mejorar la gestión de las empresas públicas proveedoras de insumos y servicios a la actividad industrial y desarticular monopolios en la producción de bienes y servicios. Asimismo, será necesario fortalecer la competitividad de las empresas industriales uruguayas mediante la adecuación de los precios del combustible, de la electricidad y de los servicios portuarios (en particular para materias primas y para admisión temporal) a los niveles regionales.

### *Aspectos impositivos y de fomento de la inversión*

El país debe encarar una reforma tributaria que reduzca la imposición a los factores y contribuya a mejorar la competitividad de las empresas. El criterio general debe atender a que la imposición no discrimine contra la producción nacional, a que se modifique el aporte patronal en el impuesto al patrimonio y al impuesto a la renta de industria y comercio (IRIC), y a que se elimine el aporte a la seguridad social o se reduzca de manera gradual hasta su desaparición en un lapso no mayor de tres años.

En cuanto al impuesto al patrimonio, la CIU considera conveniente permitir la deducción de todas las deudas con el Estado cuyo servicio se cumple regularmente, así como los pasivos por importaciones, en particular los que se relacionan con la adquisición de bienes de capital. Por lo que toca al IRIC, debe establecerse un régimen de promoción conforme al cual se apliquen las tasas vigentes a las utilidades distribuidas y se reduzcan sensiblemente según los porcentajes de reinversión de utilidades.

Para fomentar la inversión es preciso autorizar la amortización acelerada, hasta en tres años, cuando las exigencias tecnológicas así lo demanden; establecer exoneraciones impositivas transitorias (cinco años), totales o parciales, para inversiones nuevas o ampliaciones que se consideren de interés nacional; reducir el precio de ciertos insumos (electricidad y combustibles) —por ejemplo, a la mitad de la tarifa normal— en los primeros cinco años cuando se trate de actividades antes no desarrolladas en el país o que se desee promover debido a su competitividad potencial y que se consideren de interés nacional. Esos instrumentos sólo podrán concederse cuando la actividad sea de interés nacional, el estímulo sea transitorio y quien lo recibe se comprometa a cierta contrapartida (volúmenes exportados, reinversión de utilidades, capacitación gerencial y laboral, por ejemplo).

### *Instrumentos de fomento de las exportaciones*

Se propone constituir un sistema de estímulos a las exportaciones, con la participación de los sectores público y privado. Será menester instaurar un régimen más amplio de pre y posfinanciamiento a la exportación, establecer un régimen estable de devolución de impuestos indirectos que prevea el valor agregado de las exportaciones y cuyo efecto fiscal se reduzca por medio de la imposición a productos importados, excepto materias primas y bienes de capital, promover el seguro de exportación, incorporar modificaciones a la normatividad vigente para desburocratizar y facilitar el comercio exterior, y flexibilizar al Laboratorio Tecnológico del Uruguay (Latu) para que realice sus controles en forma selectiva ("sólo respecto a algunos embarques"). En cuanto a la admisión temporal indirecta, la factura del exportador indirecto debe recibir igual tratamiento arancelario que la del directo. Asimismo, se debe impulsar un sistema de comercialización mediante estrategias asociativas con grandes cadenas de supermercados del extranjero. Todas esas medidas deben constituir un régimen de largo plazo caracterizado por la estabilidad. Nada hace más daño a la exportación que los cambios continuos en el régimen de estímulos.

### *Ciencia y tecnología para la industria*

Un modelo de desarrollo apoyado en la exportación de manufacturas con alto contenido tecnológico requiere un esfuerzo nacional importante en materia de ciencia y tecnología. Hay que tener en cuenta que el comportamiento exportador de las naciones se relaciona de manera estrecha con el esfuerzo en materia de investigación y desarrollo (ID). Para ello, la CIU destaca que es preciso fijar el gasto en ID en 1% del PIB; que las diversas dependencias del sector público vinculadas a ID se ordenen jerárquicamente bajo un solo mando y orientación; avanzar en la formulación e impulso de una política científica y tecnológica que integre medidas de estímulo a la innovación relevantes para el desarrollo industrial de Uruguay; crear el Sistema Uruguayo de Acreditación y Certificación (SUACE), requisito imprescindible para aumentar la presencia exportadora en el mercado internacional, y coordinarse con los otros países miembros del Mercosur a fin de maximizar los rendimientos y minimizar los costos en ID.

### *Las condiciones laborales*

La CIU sostiene que el Estado no debe participar en las negociaciones salariales, las cuales deben ser libres, privadas y voluntarias. En principio, los convenios deberían pactarse según sea la actividad y para el mediano plazo, lo cual haría posible un horizonte de estabilidad sin asumir, por plazos muy largos, compromisos rígidos. La universalidad de los convenios por rama puede ser conveniente en algunos casos y no aconsejable en otros, pues crea rigideces que no son compatibles con la superviven-

cia de muchas empresas; de lo que se trata es de incrementar la flexibilidad laboral. Por ejemplo, en los convenios será preciso reducir el número de categorías y replantear una distribución del tiempo de trabajo más acorde con la actividad de la empresa a lo largo del año; la negociación entre las partes sería mucho más transparente si se tomara como referencia el salario anual, cuya evolución en términos reales no puede distanciarse de la mejora continua de los distintos procesos de la empresa.

### *Mercosur*

Desde el 1 de enero de 1995 está vigente una unión aduanera imperfecta. La CIU espera que ésta contribuya a la industrialización de los cuatro socios, orientada hacia bienes dinámicos y con alto contenido tecnológico. Para tal fin y con el propósito de aminorar algunos de los efectos negativos iniciales asociados a la política comercial común, es preciso prever y negociar a nivel diplomático la subsistencia del acuerdo bilateral México-Uruguay, muy relevante para un grupo importante de exportadores, que se replantee ante los socios del Mercosur el caso de las cadenas productivas en las cuales el arancel común no guarda relación con el grado de elaboración del producto como ocurre, por ejemplo, con monómeros y polímeros, pigmentos y colorantes, solventes, productos siderúrgicos y ciertos alimentos con sus materias primas y materiales de empaque.

### *Las prácticas desleales de comercio*

Las prácticas desleales pueden provenir del propio mercado interno o del internacional. En economías que tienden a abrirse a las importaciones y que procuran incrementar sus exportaciones, resulta de especial importancia combatir esas prácticas. La CIU demanda que no se solape la supervivencia de empresas que sólo se mantienen en el mercado porque no cumplen sus compromisos con el Banco de Previsión Social (BPS), la Dirección General Impositiva (DGI) y las instituciones financieras; que no se tolere la actividad informal interna que, en los hechos, contribuye a debilitar a las empresas formales, ya de por sí presionadas por la competencia de bienes importados y por la necesidad de conquistar mercados externos; que se reconsidere la eliminación de los precios de exportación, necesarios para calcular el Recargo Móvil que otorga eficacia a las pequeñas y medianas empresas textiles, y que se disponga de una normatividad interna que en efecto neutralice las prácticas desleales de comercio dentro y fuera del Mercosur.

### *Las pequeñas y medianas empresas*

La Dirección Nacional de Artesanías y Pequeñas y Medianas Empresas (Dinapyme) debe convertirse en una institución mixta con fuerte participación del sector privado, así como disponer de recursos humanos, materiales y financieros. El tope para

considerar a una empresa mediana habrá de elevarse a cinco millones de dólares, así como establecer diversos mecanismos de estímulo para que las pequeñas y medianas empresas participen de manera creciente en la exportación de bienes y servicios; la asistencia financiera a esas unidades debe ser fluida, a tasa de mercado, con garantías flexibles y plazos prolongados, y deberán disponer de estímulos tributarios, como el pago diferido del impuesto al valor agregado (IVA) cuando adquieran maquinaria en el mercado interno; además, deben ser abastecedoras regulares de las dependencias del sector público.

### La política industrial a partir de 1996

A mediados de 1997 el Consejo Directivo de la CIU emitió una declaración que, entre otros aspectos, destaca el aumento de la carga tributaria en el período 1989-1996. Según la Cámara, en ese lapso la DGI aumentó su participación en la recaudación de 12.3 a 15 por ciento del PIB; lo mismo ocurrió con los tributos municipales que se elevaron de 1.9 a 2.7 por ciento. Una tendencia semejante se observó respecto al BPS, que pasó de 7 a 9 por ciento del PIB. En ese entorno de ascenso generalizado, sólo los impuestos que se recaudan por comercio exterior (atribuibles a importaciones) descendieron de 2 a 1 por ciento.

La CIU ha señalado "que el sector exportador y particularmente la industria manufacturera han sufrido las consecuencias, durante varios años, de un importante desfase entre inflación y tasa de devaluación". Esta diferencia, cuya acumulación se detuvo en 1996 y en 1997, "representa una pérdida de competitividad acumulada tanto en el mercado interno como en el internacional, la cual aún no ha comenzado a revertirse". Ello muestra que es preciso apostar a una mayor competitividad del sector productivo y en especial de las empresas manufactureras en los mercados interno e internacional. La mejora de la competitividad de la industria nacional en los últimos tiempos obedece al proceso de reconversión de las empresas para seguir produciendo, pese a las condiciones adversas del entorno. Esto implica que más allá de otras medidas que contribuyan a fortalecer la competitividad, es fundamental disminuir el gasto público para aliviar la presión tributaria sobre los sectores productivos y permitirles mejorar su rendimiento. Se torna además imprescindible que el sector público reasigne sus recursos a fin de lograr una mayor eficiencia del aparato estatal, contribuyendo así a mejorar la competitividad sistemática.

### CONCEPCIONES EN TORNO A LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN URUGUAY

#### ¿Tiene Uruguay política industrial?

Los especialistas, los miembros de la Comisión de Industrias del Senado y los empresarios mantienen diferencias en su apreciación sobre la política industrial de Uruguay. En opinión del senador Irurtia, en Uruguay no hay una política indus-

trial definida. Sostiene que el sector no recibe la importancia que merece e incluso que el Ministerio de Industria no ha logrado ser un buen promotor del desarrollo de aquél. Las iniciativas y decisiones políticas en torno a la industria se adoptan como respuesta al surgimiento de necesidades y no hay una política nacional. Es preciso estudiar y plantear acciones para generar una política industrial nacional. Por su parte, el senador Astori coincide con la opinión de que la falta de una política industrial en Uruguay se debe a que el Ministerio de Industria no tiene influencia real, pues el sector está sujeto a las disposiciones del Ministerio de Economía. Por tanto, las consecuencias son que no hay orientaciones en materia tecnológica, de recursos humanos, de localización industrial, de mercados ni de ramas prioritarias para el país. Slinger ha sostenido que en Uruguay ha habido una falta de definición acerca de cuál es la política industrial. El Estado debe definir esta última y dictar las normas instrumentales que permitan formular y aplicar esa política. El Ministerio de Industria, en opinión de Slinger, debería asumir una participación real en la formulación de la política industrial.

Una visión más matizada es la del senador Ronald Pais, que reconoce la existencia de una política industrial parcialmente explícita y de múltiples mecanismos que la integran. Menciona los mecanismos tributarios, la ley de inversiones, las declaraciones de interés nacional, la ley de zonas francas, la política arancelaria e incluso temas relacionados con la Corporación Nacional para el Desarrollo. Asimismo, hay planes instrumentados por los ministerios de Industria, de Ganadería, Agricultura y Pesca y por el de Economía. Pais propone realizar un inventario de todas las medidas administrativas y legislativas que conforman la política de promoción de algunas actividades industriales específicas. En su opinión, destaca la falta de una política industrial mucho más precisa, afinada y explícita. Esa estrategia debería buscar la selección de sectores para su promoción y apoyo diferencial según la ubicación geográfica de las inversiones, como se hace en Brasil.

Una opinión más optimista corresponde al ministro de Industria, Herrera, quien señala que "es muy importante tener una política industrial y sostenerla [...] hoy en día una política industrial tiene como cometido sustentar la competitividad de las empresas, promocionar la mayor eficiencia y fijar pautas para que los procesos de especialización y complementación se produzcan, siempre con miras a un mejor posicionamiento de la industria dentro del marco internacional. Siempre hubo política industrial en el Uruguay".

El empresario Enrique Puriccelli considera, por su parte, que Uruguay no cuenta con una política industrial activa y que si bien hay instrumentos aislados, como los incentivos a la inversión, no son los adecuados para las características del país y sólo tienen algún efecto secundario. Jorge Soler, también empresario, comparte la idea de que se carece de dicha política. Destaca que no se percibe una estrategia estructurada de apoyo al sector industrial (por medio de una guía de acción y decisión) sino esfuerzos aislados de apoyo según las circunstancias y las coyunturas, cuyos instrumentos no conforman una política (el prefinanciamiento de exportaciones, la reducción de aportes patronales y

la devolución de impuestos indirectos a la exportación, por ejemplo). Según Jacinto Muxí, "Uruguay tiene una serie de instrumentos de estímulo al sector industrial que no constituyen una verdadera política industrial. En ciertos sectores la incidencia de estos estímulos es diferente y por tanto en cada caso es preciso hacer consideraciones especiales. A vía de ejemplo, la depreciación acelerada suele ser de gran utilidad para las industrias intensivas en capital pero no así para las industrias intensivas en mano de obra". Sostiene que es necesario profundizar y complementar los diversos estímulos, así como establecer objetivos a corto, mediano y largo plazos.

En resumen, la mayoría de las opiniones calificadas, sean del ámbito de la política o del medio empresarial, coincide en que Uruguay carece de una política bien estructurada y se precisa una estrategia explícita con objetivos e instrumentos bien definidos.

### Objetivos de la política

Como objetivo general, la política industrial se debe orientar a elevar la competitividad a fin de encarar la competencia en el mercado interno de los bienes importados e incursionar con éxito en el ámbito internacional. Desde una perspectiva teórica, Ernesto Medina sostiene que esa política debe corregir las imperfecciones de los mercados y por tanto enfocarse a la regulación o vigilancia de esos mercados para asignar de forma óptima los recursos disponibles. Desde un punto de vista menos teórico, Puricelli destaca que en los últimos años la política económica, tanto en Uruguay como en los países vecinos, se ha centrado en el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, particularmente en la estabilización de los precios, lo cual ha conducido a la aplicación de una política cambiaria que, como era de esperar, afectó la competitividad de la industria uruguaya.

La política industrial debe tener como objetivo "mantener al sector industrial", lo que precisa que el sector público realice políticas de promoción directa. El senador Astori sostiene que los objetivos que hay que considerar son: a) el crecimiento económico; b) la especialización productiva, y c) los niveles de calidad que le permitan a Uruguay consolidar su presencia en los mercados externos. Sin contradecir lo anterior, Kunin destaca como objetivos los siguientes: a) acentuar la promoción de exportaciones; b) generar empleo; c) aumentar el valor agregado del producto industrial; d) la mejora continua de la calidad del producto, del proceso y de la gestión empresarial; e) brindar apoyo científico y tecnológico a las empresas innovadoras, y f) formar una infraestructura de apoyo al sector industrial vinculada con el desarrollo científico y tecnológico y con la mejora de la calidad (tanto del producto como de la gestión de empresa).

En resumen, aun cuando el tema de los objetivos se enfoca desde distintas perspectivas, puede decirse que hay consenso tanto en la necesidad de precisar los objetivos de la política como en cuanto a su definición.

### La política industrial y la selectividad

En Uruguay se ha recurrido a algunos instrumentos de promoción industrial. Un primer tema de discusión, sobre el cual hay más de un punto de vista, consiste en determinar si los instrumentos deben ser de tipo horizontal o también hay que admitir los verticales. Los primeros son aquellos a disposición de cualquier industrial, sin distinguir la rama o el grupo de actividad. Los verticales son selectivos y están al alcance de los empresarios que desarrollan actividades que por su potencialidad exportadora o por la especificidad de la competencia a que se enfrentan, merecen un estímulo directo.

Una primera aproximación sostiene que la política industrial no debe ser selectiva. Bensión, por ejemplo, señala que dada la dificultad para seleccionar sectores con base en criterios objetivos y a resguardo de intereses sectoriales, la orientación básica de una política industrial requiere de normas generales e impersonales, que tiendan a crear condiciones favorables para el desarrollo de la industria en su conjunto, sin caer en referencias concretas.

En esa línea la política industrial deberá concentrarse en la creación del marco más adecuado posible a fin de que las empresas puedan competir en las mejores condiciones frente a otras empresas del exterior. Para ello se requiere dar continuidad y perfeccionar a las políticas que procuran la mejora de la infraestructura física de caminos, energía, comunicaciones, etcétera, el progreso de los servicios públicos de apoyo a la exportación, el mejoramiento de la educación general y especializada y de las actividades de ciencia y tecnología.

Para el empresario Jorge Soler, la política industrial no debería ser selectiva dentro de las distintas agrupaciones de las ramas manufactureras sino más bien de corte horizontal. Coincidente con este enfoque, Ernesto Medina, al referirse a las políticas activas sobre sectores o cadenas, dice que si bien es benéfico para la economía en general incrementar la competitividad de cualquiera de sus sectores y promover a los más competitivos, el problema radica en la selección. Opina que el Estado no está en mejores condiciones que los agentes privados para elegir al sector estratégico que se supone está en mejores condiciones o posibilidades de desarrollo futuro. Por tanto, puesto que el Estado no es eficiente en el proceso de selección de sectores para la promoción, Medina se opone a los instrumentos que se orientan selectivamente a sectores específicos.

El ministro de Industrias, Julio Herrera, ha sostenido que "a partir de una política macroeconómica sana, lógica y de coherente rectitud, existen determinados componentes, objetivos o instrumentos sectoriales para asegurar que ese crecimiento o esa existencia del sector industrial pueda crecer genuinamente en congruencia con las pautas macroeconómicas". Herrera sostiene que uno de los mecanismos de la política industrial es apoyar a las pequeñas y medianas empresas y otro defender al productor contra las prácticas desleales de comercio de terceros. Herrera se inclina por adoptar medidas específicas de apoyo al sector industrial, aun cuando menciona la necesidad de seleccionar distintas actividades industriales.

El que esto escribe, por su parte, ha sostenido que es preciso recurrir a la selección de actividades y entre los criterios menciona los siguientes: a) la actividad que recibe la promoción debe ser de interés nacional, y b) cuando se trata de apoyar a las exportaciones nacionales es preciso tener en cuenta la promoción que reciben los competidores de los productos uruguayos en el mercado internacional. En una posición similar se ha pronunciado Slinger, quien señala que al precisar las grandes líneas de la política industrial, el Estado debe formular una "planificación indicativa" que defina incluso sectores prioritarios. Debe, a su vez, asegurarle a la actividad privada en su conjunto la vigencia de tal programa durante un plazo de consideración, dictando en consecuencia reglas estables y de dominio general. De igual modo se expresa el senador Ronald Pais, quien opina que la política debe orientarse a promover actividades seleccionadas y establecer estímulos diferenciales a fin de incidir en la ubicación geográfica de las inversiones industriales.

Puriccelli indica que la política industrial debe atender a la promoción directa y selectiva, según las prioridades de los sectores y las necesidades de las empresas, ya que éstas no son idénticas. Muxí sostiene que Uruguay debe utilizar los instrumentos que sean necesarios y sea posible aplicar. Algunos deben ser de tipo horizontal, pero "cada vez es más importante la utilización de instrumentos de tipo vertical que tomen en cuenta proyectos específicos en el marco del proceso de integración". En este sentido, cuando se habla de especialización y de aprovechamiento de nichos de mercado, adquieren gran relevancia los estímulos verticales.

## INSTRUMENTOS ACTUALES Y SU CUANTIFICACIÓN

### Instrumentos fiscales

La norma uruguaya otorga una variada gama de incentivos para la inversión en diferentes actividades:

#### *Incentivos generales y automáticos*

*Exención a la reinversión de utilidades.* Las utilidades netas pueden eximirse del pago del impuesto sobre la renta (ISR) hasta un máximo de 40%. Las rentas exoneradas deben destinarse a una reserva para capitalizarlas. Las exenciones alcanzan hasta 40% del costo de adquisición de maquinaria e instalaciones industriales y hasta 20% del costo de construcción y ampliación de edificios destinados a la actividad industrial. Este beneficio opera automáticamente al incluirse en la Declaración Jurada correspondiente.

*Exención a la importación o adquisición en plaza de bienes muebles y equipos para el procesamiento electrónico de datos.* Se exonera del IVA y del impuesto específico interno (Imesi) a la importación de bienes muebles destinados directamente al ciclo productivo, así como también a los equipos para el procesamiento electrónico de datos. En caso de que adquieran en plaza,

dichos bienes están exonerados del IVA, así como del impuesto al patrimonio. Cabe mencionar que el poder Ejecutivo también tiene la facultad de otorgar la exención de este último gravamen a otros tipos de inversiones (mejoras fijas, bienes inmateriales).

*Rebaja de aportes patronales a la seguridad social.* Comprende a las retribuciones originadas en el desempeño de tareas directa o indirectamente vinculadas al ciclo industrial. Las primeras reciben un descuento de seis puntos porcentuales, mientras que para las segundas los seis puntos se prorratean según la relación que existe entre las ventas industriales y el total. Además, a partir de la nueva Ley de Inversiones, el poder Ejecutivo puede disminuir hasta tres puntos adicionales la alícuota de aportes patronales a la seguridad social.

*Incentivos para el entrenamiento del personal.* Los gastos en capacitación del personal en áreas consideradas prioritarias pueden deducirse entre una vez y media y dos de la base imponible para el ISR. También se beneficia a "los gastos y remuneraciones que se realicen para mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo a través de la prevención".

*Incentivos para investigación y desarrollo científico y tecnológico.* Los gastos o los aportes de las empresas para financiar proyectos de investigación y desarrollo científico y tecnológico, en particular en biotecnología, pueden deducirse por una vez y media su monto real en el cálculo de la base imponible para el ISR.

*Depreciación acelerada de activos.* El poder Ejecutivo tiene la facultad de establecer un régimen de depreciación acelerada para las inversiones, tanto en activos fijos como en activos intangibles. Este beneficio aún no está reglamentado.

*Devolución de impuestos indirectos.* Se cuenta con un régimen de devolución de impuestos indirectos para la producción destinada a la exportación. Se estima que para el total de las ventas foráneas la devolución alcanza 2.5% en promedio de su valor; según las normas de la OMC esa devolución podría llegar hasta 5% del valor de las exportaciones.

*Precios mínimos de exportación.* Este instrumento funciona como defensa contra las prácticas desleales de los exportadores de otras partes del mundo. En la actualidad esos precios se mantienen sólo para algunos textiles y confecciones.

*Régimen de Admisión Temporal.* Se permite introducir en plaza mercaderías extranjeras exentas de tributos, con fines distintos al consumo, para ser reexpedidas dentro de un plazo menor a 18 meses, sea en el estado en que fueron introducidas o tras haber sufrido una transformación, elaboración o reparación.

*Régimen de drawback.* El importador paga derechos de importación sobre determinados artículos y obtiene la devolución de lo pagado en aduana una vez que efectúa la reexportación de esos mismos artículos después de ser transformados y elaborados industrialmente en el país.

*Sustitución del IMESI por el IVA en el suministro de energía eléctrica.* Este cambio abre la posibilidad del descuento del IVA. El gobierno estima que con la adopción de esta medida las empresas redujeron los costos energéticos en aproximadamente 9 por ciento.



*Reducción de las tarifas portuarias.* Estas tarifas, según estimaciones del gobierno, cayeron 44% en general y 50% en las mercaderías de admisión temporaria.

*Reducción de las tasas del Latu sobre las exportaciones.* Esta reducción fue de 30 por ciento.

### *Regímenes promocionales*

Se conceden estímulos a inversiones específicas para empresas cuyos proyectos de inversión se declaren de interés nacional, sea un proyecto en particular o una actividad sectorial específica. Los beneficios son:

1) Canalización y autocanalización del ahorro. Podrán deducirse para la liquidación del IRIC los montos proporcionales a las inversiones declaradas de interés nacional realizadas con capital propio por un plazo de dos años (éste es discrecional por parte del poder Ejecutivo).

2) Exoneración del impuesto al patrimonio. Para inversiones realizadas con capital propio por un período de tres años en el departamento de Montevideo y cinco años en el interior del país, en el caso de proyectos declarados de interés nacional.

3) Exención de las obligaciones fiscales por importaciones: recargos, impuestos, gastos consulares, derechos de aduana y tasas portuarias.

4) Exoneración del impuesto a las transmisiones patrimoniales.

5) Rebaja de aportes a la seguridad social de hasta 60%. Este beneficio no se aplica.

6) Beneficios especiales, en plazo o cuantía, a inversiones que tiendan a la descentralización geográfica. Aunque aprobado, este beneficio aún no cuenta con el reglamento respectivo.

7) Beneficios especiales, en plazo o cuantía, así como a los tributos a exonerar, para inversiones mayores de 500 millones. Este beneficio todavía no se ha reglamentado.

### *Impuestos a las pequeñas empresas*

Hay la preocupación de crear una forma de tributación simplificada para que las pequeñas empresas liquiden el impuesto a la renta de industria y comercio (IRIC) y el IVA. La ley no utiliza la expresión "pequeñas empresas", sino que se refiere a "las empresas que hubiesen obtenido ingresos que no superen el monto que establezca anualmente el poder Ejecutivo" (el límite de ingresos actualmente vigente es de 280 000 pesos). Estas unidades están eximidas de aquellos gravámenes y pagan el impuesto a las pequeñas empresas (Impeque). El monto mensual de este tributo es de 690 pesos (1998), que se actualiza por el índice de precios al consumidor (IPC) en octubre de cada año. En caso de que el monto del Impeque supere el nivel razonable de un impuesto que sólo pretenda gravar las ganancias, la ley faculta a los contribuyentes a tributar en los regímenes del IRIC y del IVA.

En resumen, el país tiene un conjunto importante de instrumentos fiscales para favorecer a la industria. Este hecho, si bien im-

portante, se debe cuantificar para tener una idea aproximada de su efecto y además debe compararse con los instrumentos utilizados por otros países, especialmente los vecinos más próximos.

### **Instrumentos financieros**

*Régimen de financiación de exportaciones.* Conforme a este régimen un banco privado o el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) otorga créditos en dólares a una tasa máxima de la Libor a 180 días más tres puntos porcentuales. El exportador recibe 70% del crédito (en dólares o pesos) y el restante 30% lo retiene el Banco Central de Uruguay (BCU) hasta el vencimiento del plazo del crédito. Los dólares se valúan al tipo de cambio del día. El BCU le paga a la empresa un interés por el total del préstamo a una tasa preferencial (3.55% anual más 30% de la Libor a 180 días), por lo cual la tasa real de la empresa es menor.

Para las micro, pequeñas y medianas empresas se cuenta con la Línea Especial de Asistencia Crediticia del BROU y el Mecanismo de Cooperación Financiera entre Uruguay y Alemania. Los beneficiarios son pequeñas y medianas empresas industriales que presenten proyectos destinados a financiar inversiones en activo fijo y capital de trabajo y que cuenten con la previa aprobación de la Dinapyme. El financiamiento cubre hasta 100% del valor CIF de la importación de equipos, hasta 50% de los gastos de internación y hasta 100% del capital de trabajo. En el caso de préstamos superiores a 500 000 dólares se requiere la aprobación alemana. La tasa es 7.5% fija por todo el período y el plazo es de cinco a diez años, incluidos de uno a tres de gracia (actualmente se otorga por seis años). En general se solicitan en prenda los equipos, además de otras garantías reales (hipotecarias, avales bancarios).

El Programa Corporación, de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), otorga préstamos a las micro y pequeñas empresas. Los beneficiarios son unidades con menos de 20 empleados (incluido el propietario), cuyas ventas anuales no superen 180 000 dólares (sin IVA) o cuyos activos fijos no pasen de 50 000 dólares. Los créditos son de hasta 60 000 dólares para capital fijo y hasta 30 000 dólares para capital de giro. La tasa de interés máxima es de 9% (incluye todos los costos) y el plazo es a cinco años con un año de gracia en la amortización para el capital de inversión y un plazo máximo de un año para el capital de trabajo.

El Programa BID-MYPE beneficia a empresas con menos de 20 empleados (incluido el propietario) cuyas ventas anuales no superen 180 000 dólares (sin IVA) o cuyos activos fijos no sean mayores de 50 000 dólares. Otorga hasta 40 000 dólares para capital fijo y hasta 25 000 dólares para capital de giro. La tasa máxima es de 12% (incluye todos los costos) y el plazo es de cinco años con uno de gracia en la amortización para el capital de inversión y un plazo máximo de 18 meses para el capital de trabajo.

La Fundación Uruguaya de Ayuda y Asistencia a la Mujer beneficia a microempresas formales o informales que promueven la participación de la mujer en la actividad económica. Los apoyos tienen como destino la adquisición de maquinaria y equipo, de mercaderías, materias primas y materiales. El monto

máximo equivale a 6 000 dólares a un plazo de hasta tres años, dependiendo de los bienes que se vayan a adquirir.

Fundasol (Fondo de Ayuda para las Pymes) financia a microempresas situadas en Montevideo, Las Piedras, La Paz o en la costa de Oro hasta El Pinar por un monto máximo de 50 000 pesos a plazos de 12 meses para capital de trabajo y 36 meses para inversión física. Las tasas oscilan de 54 a 58 por ciento anual, efectiva en pesos, dependiendo del plazo.

El Instituto de Promoción Económica y Social financia a micro y pequeñas empresas de Montevideo, Canelones, San José, Florida, Durazno, Paysandú, Salto y Artigas. Otorga prioridad a las empresas cuyos integrantes perciban un ingreso familiar mensual por debajo de una canasta básica familiar y cuando las titulares sean mujeres. Asimismo, proporciona asesoría y gestión permanente. Para capital fijo el monto máximo equivale a 6 000 dólares y para capital de trabajo a 3 000 dólares. Los plazos son de 36 meses en el primer caso y de 12 meses en el segundo. Las tasas hasta 18 meses son de 50% anual, efectivas sobre saldos, y para más de ese plazo de 55% anual.

El BROU otorga líneas promocionales de financiamiento para bienes de capital, construcción o adquisición de locales industriales y obras de infraestructura. Para bienes de capital nacionales se otorga hasta 80%, excluido el IVA; para bienes importados directamente por el beneficiario, hasta 100% del valor CIF; para construcción, ampliación o reforma de locales, hasta 80%, sin IVA; para compra de locales industriales, hasta 70%, y para obras de infraestructura, hasta 80%. La tasa es Libor más 2.5 puntos y el plazo hasta seis años para maquinaria y equipos y hasta ocho años para el resto, dentro de los cuales podrá considerarse un período de dos años de gracia para el pago del capital.

El Crédito Global Multisectorial del BID es administrado por el BCU y se destina a todo tipo de empresas. Financia inversiones de capital fijo en el territorio nacional y sólo de bienes provenientes de países miembros del BID. Para su otorgamiento es requisito presentar un proyecto de inversión con las máximas exigencias en diseño y presentación. El monto va de 25 000 dólares hasta un máximo de cinco millones de dólares. La tasa es de 7%, sobre la cual el BCU carga a las instituciones financieras sus costos administrativos (más o menos 0.25%) y éstas cobran tasas de 9 a 13 por ciento, dependiendo de la empresa. El plazo es hasta de diez años, incluidos tres de gracia (el plazo se evaluará de acuerdo con las características del proyecto).

La línea Fondo de Financiamiento de Inversiones para el Desarrollo se conforma por fondos nacionales y la administra el BCU por medio de distintas instituciones de plaza y se destina a cualquier actividad. El interesado debe presentar un proyecto de inversión a alguna institución financiera en plaza, la cual podrá avalar hasta 90% de la inversión que pasa a la consideración de un Comité del BCU, el cual determina los plazos, montos, tasas, etcétera. El deudor ante el BCU es la institución financiera y las condiciones del préstamo entre ésta y la empresa se establecen para cada caso en particular. El monto del financiamiento llega hasta 300 000 dólares; las tasas, que fija el BCU, para la institución financiera son, para dólares, la Libor promedio a 180 días del mes anterior más 1%, y en pesos de 0.50% sobre el

capital reajustado por el índice de precios al mayoreo (IPM). El plazo máximo es de diez años, con tres de gracia.

La CND otorga créditos a jóvenes de 18 a 29 años, cuyas empresas ocupen menos de 20 empleados (incluido el propietario) y las ventas anuales no superen 180 000 dólares (sin IVA) o los activos fijos no sean superiores a 50 000 dólares. Los montos van hasta 25 000 dólares para capital fijo y 15 000 para capital de giro. La tasa de interés máxima es de 9% (incluye todos los costos) y los plazos van de seis años con dos de gracia en el pago de las cuotas de capital para el caso del capital fijo y hasta 18 meses con seis de gracia en las cuotas del capital para el capital de trabajo.

Puerto Joven es un programa de capacitación y financiamiento para jóvenes entre 18 y 35 años, promovido por Caycu (cooperativa de ahorro y crédito), la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y el Fondo Nacional Cooperativo de Garantías (Fogar). Los montos van de hasta 10 000 dólares para empresas nuevas a 40 000 dólares para activo fijo y 25 000 dólares para capital de trabajo en empresas ya constituidas. La tasa fluctúa de 9 a 12 por ciento anual efectiva en dólares.

En Uruguay, así, existen créditos promocionales que otorgan en su mayoría organizaciones no gubernamentales o cooperativas de crédito. Otras fundaciones, como la Uruguaya de Ayuda y Asistencia a la Mujer, Fundasol, el Instituto de Promoción Económica y Social y Puerto Joven, también conceden préstamos preferenciales, pero de montos más restringidos y generalmente orientados hacia un determinado grupo de la población (mujeres o jóvenes). En resumen, se podría decir que en el país no hay líneas especiales de crédito para la industria, pues las existentes son de aplicación general.

### **Estímulos derivados de las tarifas públicas**

No se tienen tarifas especiales de suministro eléctrico según la actividad, aunque sí las hay diferenciales, según el horario ("valle", el más barato; "pico", el más caro, y "llano", el intermedio).

Puesto que la energía no es un bien almacenable, los costos son variables y en particular aumentan cuando la demanda es mayor. En el "valle", los costos fijos marginales son nulos y el costo marginal es el costo variable. Por tanto, en este horario el costo equivale al de generación (costo variable) y no se cobra por el costo de potencia (costo fijo). Otra categoría de tarifas se refiere a grandes y medianos consumidores y a la tarifa general, las que han presentado una evolución disímil en los últimos años. Se estima que al establecer tarifas diferenciales para distintos consumidores no hay transferencias de ningún tipo. No obstante, donde sí hay un problema es en la evolución de las distintas tarifas en los últimos años. Mientras la tarifa general se ha ido ajustando desde hace varios años de acuerdo con el IPC, las correspondientes a grandes y medianos consumidores se han ajustado de acuerdo con la evolución del dólar, por lo que han quedado rezagadas respecto al comportamiento del IPC. En este sentido puede decirse que existe un estímulo similar al que se

presenta en los otros países del Mercosur para ese tipo de consumidores.

En el caso de las comunicaciones telefónicas no se tienen beneficios especiales para la industria. Además, la tarifa comercial no incluye los 50 impulsos gratis que se otorgan a las residencias. Sí puede haber algún beneficio en particular en cuanto a otros servicios. En el caso de la telefonía celular, por ejemplo, se tienen convenios con varias asociaciones, en particular con la Cámara de la Industria del Uruguay (CIU), por el cual los socios de este organismo disfrutaban de tarifas preferenciales. Las empresas asociadas a la CIU integran el "Plan E", el cual es el más económico, pues mientras que la tarifa común es de 0.51 pesos por cada diez segundos, los que acceden a este plan sólo abonan 0.32 pesos por cada diez segundos (37% menos) en el aire (los cargos fijos son iguales).

El Banco de Seguros del Estado (BSE) no registra tarifas diferenciales. Cada compañía puede negociar la suya, dependiendo del tamaño de su cartera. Las tarifas dependen directamente del volumen y del riesgo, sin que haya beneficios específicos para ningún sector de actividad. Recientemente el BSE redujo las primas para el seguro de exportación de 30% para las de categoría A (países de destino sin riesgo), de 20% para las de categoría B (riesgo moderado) y de 10% para las de categoría C (alto riesgo).

En cuanto a las tarifas de *fuel oil*, se considera que el beneficio se encuentra en el rezago respecto a la variación del índice de precio manufacturero y a la variación de los precios del petróleo.

## Capacitación

Según la Encuesta Nacional de Industrias sobre Estrategia Empresarial y Política de Empleo que realizó el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, "la existencia de programas de capacitación continua es diferente en función del dinamismo de las firmas". Las más dinámicas, aquellas que presentan mayores índices de crecimiento del empleo, ventas y exportaciones, son las que registran programas de capacitación continua en mayor medida (24.2%) en 1997. Por otra parte, las empresas en retroceso emprenden más programas de capacitación que las estancadas, lo que se atribuye a su mayor tamaño y al proceso de reestructuración global.

En general, las empresas demandan programas de capacitación en el puesto de trabajo seguidos de cursos específicos. Esta preferencia se acentúa entre las más dinámicas, donde el número de empresas que capacitó al personal fue muy superior al resto (67% de las dinámicas capacitó personal en 1996).

Las empresas más dinámicas optaron por el entrenamiento con proveedores, siguiéndoles los centros privados. El resto optó en su gran mayoría por la capacitación en estos últimos. Tal diferencia podría deberse a que las empresas más dinámicas son las que más invirtieron en nueva tecnología y por tanto necesitaron entrenar a su personal, lo que generalmente se hizo con el proveedor del nuevo equipo. Otra forma de capacitación es la

que realiza la propia empresa, sea con personal propio o externo. La mayoría de las empresas considera que donde se da menos capacitación es en las categorías ocupacionales más bajas y que no precisan de ella el personal de dirección ni los profesionales en ID o de otro tipo. Las categorías ocupacionales que la requieren más son los obreros calificados y los empleados de las áreas de comercialización. Sin embargo, la mayoría de las empresas no lleva a cabo programas de capacitación.

Por otra parte, según una encuesta del Comité Nacional de Calidad, con la participación del Latu, la CIU y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicyt), casi las tres cuartas partes de las empresas encuestadas tienen problemas de procesos que quisieran resolver o investigar y más de la mitad confesó problemas de gestión. Más de 50% respondió que le interesaría participar en algún programa de investigación o desarrollo tecnológico (básicamente en automatización e informática), ya sea en forma individual o en sistemas asociativos (con otras empresas con similar problemática). La mayoría de las empresas respondió conocer institutos de investigación para el apoyo de sus procesos.

En tanto que las necesidades de capacitación se refieren principalmente a las categorías ocupacionales más bajas, la oferta parece centrarse en los cargos administrativos y directivos. En capacitación pública destaca la Universidad de la República que la brinda principalmente a nivel gerencial, aunque también lo hace la mayoría de las instituciones privadas. Gran parte de la oferta, por tanto, no se orienta al desarrollo de las habilidades de los obreros, sean calificados o no. Este aspecto puede estar cubierto, en parte, por los estudios en la Universidad Técnica del Uruguay (UTU), los cuales se dedican principalmente a la capacitación en algunos oficios. Otro organismo público que dispone de cursos es la Dirección Nacional del Empleo (Dinae), que atiende a la gente con seguro de paro. Los cursos, financiados por la Junta Nacional de Empleo (Junae), se dirigen en su mayoría al área de servicios, aunque también los hay para algunos oficios.

La CND, organismo de derecho público no estatal, utiliza recursos del BID y cofinancia servicios de capacitación. Recibe ofertas o demandas de empresas o asociaciones empresariales y compromete recursos para el desarrollo de actividades de capacitación. Por ejemplo, ciertas asociaciones empresariales, centros comerciales o intendencias, pueden demandar recursos para capacitación y la Corporación, con base en un registro de oferentes, compromete determinados montos.

Donde hay mayor oferta de capacitación es en gestión empresarial. Ese apoyo lo brindan instituciones privadas y públicas: la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República; la Escuela de Administración; la Universidad Católica; la Universidad ORT; la Universidad de la Empresa (UDE); la Universidad de Montevideo-Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo (IEEM); el Centro de Capacitación del Colegio Alemán; el Colegio José Pedro Varela y el Instituto Industrial de Estudios Superiores, cuyos recursos se orientan al servicio de la industria. La CIU cuenta con una estructura de servicios técnicos para brindar asesoría con el fin de aumentar la productividad con una reducción de costos. Mediante estos ser-

vicios la pequeña y mediana empresa recibe apoyo para desempeñar sus funciones principales, como administración, finanzas, procesos de producción, gestión de calidad, planeación estratégica, etcétera.

De 1988 a agosto de 1997 la Fundasol ofreció 505 cursos en los que participaron 5 922 empresarios. La metodología está especialmente concebida para el pequeño empresario y la temática es muy variada: creación de empresas, instrumentos de gestión empresarial, mercadotecnia, calidad total, técnicas de ventas, atención al cliente, conducción de personal, gestión de productividad, etcétera.

El CINCO es un programa en cuya gestión participan los gremios empresariales, los cuales acercan los servicios a las empresas asociadas y apoyan su participación. Conforme a prioridades definidas se capacita a los recursos humanos que resulten clave para mejorar el rendimiento y los resultados de la empresa con modalidades a la medida de cada caso. Los cursos se orientan a mejorar la técnica de producción, la gestión financiera o la estrategia de venta. Se realizan en grupo, para un solo trabajador o para el propio empresario.

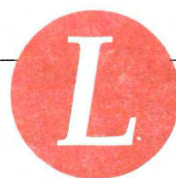
El programa CARDIJN es una organización no gubernamental orientada a la creación de fuentes laborales y al desarrollo empresarial de la micro y pequeña empresa. Se dictan cursos de formación en todos los aspectos de la gestión empresarial, con contenidos adaptables a las características y necesidades de los participantes.

En el IPRU se dictan cursos básicos de gestión empresarial y mercadotecnia para microempresas en general, así como para "funcionarios excedentarios". En caso de que los participantes estén vinculados a los convenios con la CND, ésta cubre los costos. Se imparten cursos técnicos en la Universidad de la República y en la Escuela de Diseño Industrial; de seguridad industrial en la Administración Nacional de Educación Primaria (ANEP), Consejo de Educación Técnica de la Universidad Técnica del Uruguay (UTU), Banco de Seguros del Estado; de comercio exterior en el Instituto de Integración, en el Centro de Capacitación Profesional del Colegio Alemán y en la Universidad Católica.

### Asociación de empresas

El instrumento más importante para la asociación de empresas son los consorcios de exportación. Éstos constituyen una alianza estratégica entre dos empresas o más para emprender de manera conjunta y permanente la incursión en los mercados de exportación. Esto no quiere decir que las empresas se fusionen; por ejemplo, en un consorcio formado por empresas que fabrican productos para el mercado interno, éstas podrán seguir siendo competidoras en ese ámbito.

En 1992 la CIU inició un programa de desarrollo de proveedores, con la asistencia del BID y del gobierno de Japón. Los objetivos son: impulsar a las empresas hacia los mercados externos; crear conciencia entre los empresarios para trabajar de forma conjunta; eliminar prácticas individualistas en el ámbito del con-



*Los beneficios que otorgó el Estado en 1997 mediante el uso de instrumentos de promoción industrial ascendieron a cerca de 182 millones de dólares. Cabe señalar que los montos son aproximaciones y falta incluir otros estímulos*

sorcio y aumentar la calidad y competitividad de los productos. Las características del programa son: no más de un año de duración; resultados concretos en el corto plazo; presentación de informes con recomendaciones prácticas documentadas; participación directa de los empresarios en las decisiones, y no es gratuito.

Las actividades del programa son: crear conciencia empresarial; definir el mercado en que se desea incursionar, así como los términos de referencia de los consultores que se contratarán (diseño, mercadotecnia, estudio de mercado y comercialización); búsqueda y contratación de consultores internacionales o empresas consultoras; acceso a los mercados seleccionados, y definición de distintos temas para la formación del consorcio (marca, logo, registro, capital, estatutos, entre otros).

La formación de consorcios exportadores ha permitido abatir los costos de producción, de promoción y de mercadotecnia; contar con una mayor cantidad de compradores; ampliar la oferta exportable; incrementar la competitividad de los productos en el exterior; mejorar la planificación productiva; disminuir los costos de capacitación y comercialización, y fortalecer el poder de negociación.

La experiencia también ha entrañado algunas desventajas: pérdida de independencia y confiabilidad de los miembros al delegarse parte de la política comercial; la presencia de intereses no compartidos que se manifiestan en las decisiones de contratación de asesores o determinación de estrategias; dificultades de relación entre los socios; problemas para el financiamiento

del consorcio, y heterogeneidad en la calidad de los productos, que es negativa en las exportaciones conjuntas.

En la actualidad actúan seis consorcios que en conjunto realizan exportaciones por más de cuatro millones de dólares. Son los siguientes: Bodega del Plata (tres empresas), Produr (cuatro), Comalur (tres), Coexport (cuatro), Gex (cuatro) y Amex (siete empresas), los cuales incluyen vinos, productos de limpieza, alimentos, madera, gráficos y farmacéutica. Los destinos de sus exportaciones son Francia, Dinamarca, Estados Unidos, Perú, Brasil (Porto Alegre y Río de Janeiro) y Argentina (Gualeguaychú). Cabe señalar, que algunos consorcios, como Alimur, no se conformaron dentro del programa de la CIU.

### Compras del Estado

En la ley del 7 de diciembre de 1961 se establecía que el poder Ejecutivo, los gobiernos departamentales, los entes autónomos y los servicios descentralizados, darían preferencia en las licitaciones o compras directas a los bienes, productos, maquinaria, equipos y artículos nacionales, así como a aquellos que sólo en parte se fabricaran en el país. En un principio la preferencia se otorgaba cuando el precio de ese bien no superase en 40% las ofertas similares del extranjero. Posteriormente, el margen de preferencia se redujo a 25%, más adelante a 15% y en la actualidad es de 10 por ciento.

### BENEFICIOS DE LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL

Se cuantificaron los instrumentos que se consideran más significativos, aunque no fue posible hacerlo con algunos de carácter fiscal al carecerse de la información correspondiente. Tal fue el caso de la exención del IRIC por gastos en capacitación o en investigación y desarrollo. Las estimaciones se hicieron en miles de dólares y en la medida de lo posible se construyeron sobre una base anual correspondiente a 1997.

*Rebaja de aportes patronales.* La estimación se hizo con base en datos del Banco de Previsión Social. En el caso del total del monto gravado con exoneración mixta, se supuso una tasa de exención de 3 por ciento.

*Beneficio por financiación de exportaciones.* Se consideró un promedio de las constituciones mensuales (solicitudes) de enero a agosto de 1998. Con base en esa cifra se estimó el total anual, al cual se le aplicó una tasa de 3.55% más 30% de la Libor a 180 días para un plazo de seis meses. Se supuso que los intereses que el BCU paga sobre el 30% remanente no constituye un costo para este último ya que los puede colocar, aunque también se supuso que no obtiene ganancias por esos fondos. De esta manera se calcularon los intereses sobre 70% del monto total que recibe el exportador. Por otra parte, se supuso que el porcentaje de las exportaciones industriales y semiindustriales también se mantiene en las constituciones mensuales.

*Exoneración del IRIC por reinversión de utilidades.* El dato que surge de la Dirección General Impositiva (DGI) se refiere

al total de exoneraciones para todos los sectores. Se consideró que el porcentaje de la reinversión de utilidades del sector industrial es idéntico al aporte de la formación bruta de capital fijo de la industria en el total nacional.

*Exoneraciones por razones de interés nacional.* Según estimaciones de la CIU con base en información de la DGI, el beneficio otorgado en 1997 a los proyectos declarados de interés nacional fue de 32 millones de dólares: 12 millones por canalización y autocanalización del ahorro, 6 millones por exoneración de las obligaciones fiscales por concepto de importaciones, y 14 millones por exención del impuesto al patrimonio.

*Devolución de impuestos por exportaciones.* Con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para 1996 se calculó la razón de devolución de impuestos sobre las exportaciones industriales que al aplicarla sobre las exportaciones industriales de 1997 arrojó el monto de devolución para ese año.

*Beneficio por el rezago de las tarifas eléctricas para grandes y medianos consumidores.* La diferencia de facturación para 1997 se calculó comparando la facturación efectiva con la que se hubiera hecho si las tarifas de los grandes y medianos consumidores se hubiesen ajustado por un índice ponderado desde 1993. Para calcular este último se obtuvo un promedio ponderado entre el índice medio de salarios (IMS) público y el índice de precios manufactureros (IPM). Al primero se le aplicó 18%, que constituye la participación de los salarios en la estructura de costos de la empresa eléctrica. Para calcular la diferencia de facturación en 1997 se deflataron los importes de cada categoría por la variación de las tarifas correspondientes y se multiplicó por la variación de dicho índice ponderado de 1993 a 1997.

*Beneficio por el rezago del precio del fuel oil para grandes y medianos consumidores.* La diferencia de facturación para 1997 se calculó al comparar la facturación efectiva con lo que se hubiera realizado si los precios del combustible estuvieran ajustados con un índice ponderado calculado como el promedio simple entre el IPM manufacturero y la variación del precio del petróleo desde 1993. Para calcular la diferencia de facturación en 1997 se deflataron los importes de la facturación por la variación del precio del combustible y se multiplicó por la variación de dicho índice ponderado de 1993 a 1997.

En resumen, los beneficios que otorgó el Estado en 1997 mediante el uso de instrumentos de promoción industrial ascendieron a cerca de 182 millones de dólares. Cabe señalar que los montos son aproximaciones y falta incluir otros estímulos (exoneración del IRIC por gastos en capacitación o en ID). La cifra mencionada representa 6.7% de las exportaciones totales, 5% del PIB industrial y 0.9% del PIB total. Esa cifra, asimismo, se integra de la siguiente manera: rebaja de aportes patronales (seis puntos), 37.594 millones de dólares; financiación de exportaciones, 13.815 millones; exoneración del IRIC por reinversión de utilidades, 10.850 millones; exoneraciones por declaratoria de interés nacional, 32 millones; devolución de impuestos por exportaciones, 61.741 millones; beneficios por el rezago de las tarifas eléctricas, 9.230 millones, y beneficios por el rezago de las tarifas de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, 16.421 millones de dólares. ②