



CAMARA NACIONAL  
DE COMERCIO Y  
SERVICIOS DEL  
URUGUAY

## Gerencia Asuntos Institucionales

### Análisis de las Modificaciones al Régimen de Promoción de Inversiones.

#### Aspectos Centrales:

1. El día 9 de enero se aprobó el decreto reglamentario del Régimen General de Promoción de Inversiones (Ley Nº 16.906 Año 1998) que modifica al actual decreto Nº455/07 del 26 de noviembre del 2007.
2. Las autoridades señalan que las modificaciones se hicieron con el objetivo de estimular a las pequeñas y medianas empresas y adecuar las exigencias respecto a las externalidades comprometidas por las empresas. De este modo se eliminan indicadores difíciles de controlar y se incorpora el concepto de calidad de empleo redefiniendo los indicadores de exportaciones, descentralización, innovación, considerando las exportaciones indirectas generadas por los productores agropecuarios e incorporando indicadores sectoriales.
3. Según el artículo 2, corresponderá al Poder Ejecutivo declarar promovidas las actividades sectoriales específicas. De esta forma, las empresas que proyecten realizar inversiones con destino a su giro tendrán la posibilidad de solicitar que se las considere con la finalidad de que obtengan los beneficios de la declaratoria promocional presentándose a la Comisión de Aplicación.
4. Se tendrá una tolerancia del 20% respecto a la obtención de los puntajes proyectados obtenidos en la Generación de Empleo, Descentralización, Aumento de las Exportaciones, Utilización de las Tecnologías Limpias, Incremento de Investigación y Desarrollo e Innovación (I+D+i) e Indicadores Sectoriales.
5. Los cambios promovidos tendrán distintos efectos sobre las decisiones de los inversores a la hora de desarrollar una inversión en el país, por lo cual se buscará analizar los cambios que se realizan al actual régimen y cómo estos cambios afectarán principalmente al sector de actividad Comercio y Servicios.

#### Análisis de las principales modificaciones del decreto firmado el 9 de enero de 2012 y su posible impacto

6. Una de las innovaciones del decreto son los incentivos para los usuarios de los parques industriales debido a que se cree que existe un potencial de desarrollo que

aún no ha sido aprovechado. Por esta razón, el puntaje total obtenido en la matriz de indicadores se incrementará un 15% para las empresas que revistan la calidad de usuarios de parques industriales. Asimismo, estas empresas tendrán un crédito fiscal por los aportes patronales relativos a la mano de obra incluida en el proyecto promovido por un período de 5 años.

7. En el caso de incumplimiento por encima del margen de tolerancia del 20% se podrá solicitar el amparo de los beneficios aplicables al puntaje que se cumpla. En caso de que se genere un puntaje superior al comprometido con el proyecto, podrá solicitar que se le concedan las exoneraciones correspondientes a ese puntaje.
8. La exoneración del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas resultará de aplicar la matriz de indicadores. El impuesto exonerado deberá ser menor al 100% del monto invertido en los bienes destinados a integrar el activo fijo o intangible que se expresa en el artículo 3, y también deberá ser menor al 60% del impuesto a pagar para los ejercicios comprendidos en la declaratoria promocional.
9. Es importante destacar que para determinar el monto efectivamente invertido no se tendrá en cuenta las inversiones que se amparen en otros regímenes promocionales por los cuales se ofrezcan exoneraciones del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas.
10. Las empresas cuyos proyectos hayan sido promovidos obtendrán una exoneración del Impuesto al Patrimonio sobre los bienes muebles (que no gocen de exoneración de otros beneficios) por toda su vida útil. Para los bienes inmuebles la exoneración tomará en cuenta las obras civiles por 8 años si es en Montevideo y por 10 años si es en el interior del país.
11. Asimismo los proyectos promovidos serán exentos de tasas y tributos a la importación de bienes de activo fijo y materiales destinados a la obra civil que no cuenten con anterioridad de otros beneficios, siempre que sean declarados no competitivos con la industria nacional por la DNI del MIEM.
12. Este es un beneficio que encubre una medida de proteccionismo lo que redundará en un menor bienestar para los empresarios y consumidores. De este modo habrá empresas que podrían adquirir mejores y más baratos materiales en el exterior, pero que con el objetivo de obtener exoneraciones fiscales, terminarán adquiriendo, en determinados casos, productos de inferior calidad o de mayores precios, siempre que sean de origen nacional.
13. A su vez, los proyectos aprobados obtendrán una devolución del IVA por la adquisición en plaza de materiales y servicios destinados a la obra civil.
14. Resulta claro que las medidas en materia tributaria impulsan una mayor infraestructura del país, beneficiando en mayor medida al sector de la Construcción en detrimento de otros sectores que por medio de las condiciones expuestas no pueden acceder a los mismos beneficios fiscales.

## Posibles Modificaciones al régimen de Promoción de Inversiones presentadas por la COMAP

15. Los principales cambios propuestos son los relacionados a la exoneración del IRAE, se incluyen nuevos indicadores, indicadores que ahora ponderan de distinta forma y son medidos de modo diferente. Estos cambios a su vez son en algunos casos diferenciales por sector de actividad, y en muchos casos se termina favoreciendo a un determinado sector en detrimento de otros. Específicamente al sector Comercio y Servicios puede volverse más difícil bajo estas modificaciones obtener exoneraciones en el pago del IRAE.
16. En el indicador de empleo, es en el que se concentran las mayores modificaciones, no sólo ahora pondera un 30% sino que a su vez se buscará promover el “empleo de calidad”, puntuando los nuevos puestos de trabajo creados en base a distintos aspectos: niveles de sueldos, sexo y edades. Asimismo cada punto que se obtiene del indicador de empleo dependerá del tamaño del proyecto de inversión (cuanto más grande el proyecto mayor es la exigencia de empleo).
17. Se busca que los nuevos puestos de trabajados generados sean aquellos que paguen mayores sueldos como signo de puestos de trabajo de mejor calidad, que requieran una mano de obra mejor calificada. Sin embargo las realidades son muy distintas a nivel de los distintos sectores de actividad de la economía. En el sector Comercio y Servicios los laudos salariales en la mayoría de los casos están por debajo de estas cifras que se plantean, de manera que se volverá muy difícil obtener puntaje a través de este indicador de generación de nuevos puestos de trabajo en los proyectos de inversión presentados.
18. Esta nueva ponderación de empleo tendrá efectos muy importantes, ya que se genera una discriminación hacia las micro y pequeñas empresas que por su condición enfrentan salarios muy menores a los planteados en esta nueva matriz de ponderadores. En definitiva para este tipo de empresas será muy difícil generar puntaje mediante el indicador de empleo. Aquellas grandes empresas que obviamente presentan sueldos más importantes serán las que podrán beneficiarse de incorporar este indicador para obtener los beneficios correspondientes.
19. A esto se agregan incentivos adicionales para la creación de puestos de trabajo en sectores vulnerables de la población. Se genera un incentivo adicional por la contratación de mujeres, y de personas menores de 25 años y mayores de 45 años y a su vez por la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector agropecuario.
20. Ante esta nueva normativa se observa que hay determinados sectores de actividad que por más que se quiera, dado su tipo de actividad, necesariamente deben, a modo de ejemplo, contratar personal masculino. Lo mismo ocurre con el caso de los trabajadores del sector rural, donde directamente se está beneficiando a este sector en detrimento de los otros sectores, como el sector Comercio y Servicios y la Industria.

21. En el caso de distinguir según la edad del personal contratado, surge la duda de qué pasa si se contrata a una persona de 24 años y durante el desarrollo del proyecto de inversión pasa a tener más de 25 años, cómo se llevará adelante el control y el seguimiento del cumplimiento de estos requisitos.
22. A su vez cuanto mayor sea el monto de la inversión, mayor será el requerimiento en el indicador de empleo para obtener el mismo beneficio.
23. Sin embargo no debe dejar de mencionarse que para favorecer en cierta medida a las micro y pequeñas empresas, se incorpora un beneficio adicional, 10% adicional de beneficio del IRAE y extensión de un año más de plazo para este tipo de empresas. También se genera un beneficio adicional para la instalación de proyectos de inversión en parques industriales, un 15% adicional de beneficio del IRAE y crédito fiscal para el aporte patronal. Las empresas del sector Comercio y Servicios son en su gran mayoría, micro y pequeñas empresas, con lo cual en este caso este beneficio adicional estaría beneficiando al sector de actividad, más allá de que en el caso de Uruguay la casi totalidad de las empresas en los distintos sectores de actividad son micro y pequeñas empresas.
24. Con esta reforma se incorpora el Indicador Sectorial asociado al cumplimiento de objetivos específicos de cada Ministerio según en el sector de actividad que se realice la inversión con una ponderación del 20%. Como contrapartida se eliminan los indicadores “Incremento del Valor Agregado Nacional” e “Impacto del Proyecto sobre la Economía”.
25. Al sector Comercio y Servicios le corresponderían los indicadores relacionados con el Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, ninguno de los cuatro indicadores propuestos parece ser aplicable a la realidad, debido a las características propias de la economía del país. Los indicadores referentes a contratar personas de los colectivos vulnerables, desarrollo del mercado de capitales, estabilidad de las relaciones laborales, mejora de los servicios brindados y certificación de los productos y procesos, pueden llegar a ser muy difíciles de alcanzar según la realidad del sector.
26. A modo de ejemplo, el caso del indicador Desarrollo del Mercado de Capitales es una realidad muy difícil de llevar a cabo por pequeñas empresas ya que implica la emisión de títulos de renta variable en el mercado local, sumado a la casi inexistencia de un mercado de capitales en el país.
27. Por otra parte, el indicador Mejora de Calidad de los Servicios Brindados/Diferenciación de Productos y Procesos puede consistir en un desembolso considerable de dinero por parte de determinadas empresas más allá de que puede contribuir a una mejor organización del comercio haciendo al mismo más serio internacionalmente, dado que se valorarán las certificaciones oficiales o de reconocimiento a nivel mundial.

28. En el caso del sector del Agro, y los indicadores basados en los objetivos del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, parecen ser objetivos mucho más realistas y vinculados directamente con la actividad que hoy se desarrolla en el sector. Los indicadores seleccionados (por ejemplo: inversiones en adaptación y/o mitigación del cambio climático, dentro de las cuales se encuentra gestión de aguas, instalación de nuevos montes de abrigo y sombra, instalación de alambrados), se asocian a inversiones que hoy en día el propio sector ya las está llevando adelante, con lo cual parece ser que obtener el puntaje en este caso será mucho más sencillo.
29. Asimismo se amplía el concepto de I+D+i, extendiéndose el mismo al concepto de “difusión tecnológica”. Se entiende que ahora se tendrá en cuenta la innovación a nivel de la empresa sin tener que ser el primero en llevar adelante este proceso de innovación como ocurría anteriormente para que sea tenido en cuenta. Esto inducirá a más empresas a innovar ya que no tienen la exigencia de ser los primeros y cuentan con más tiempos de conseguir los medios económicos para hacerlo. Esto a su vez incentivará a las empresas a ser más productivas ya que por medio de la innovación pueden volverse más eficientes. La cuestión central reside en que innovar en Comercio y Servicios no es tan sencillo como lo es en el sector Industria o el sector Agrícola donde muchas veces mediante la compra de determinada maquinaria ya se está innovando, sin embargo se considera que es una modificación positiva.
30. En relación al indicador de exportaciones, para el cálculo de las exportaciones de productos primarios se tendrán en cuenta las exportaciones indirectas generadas por cada proyecto. Si bien es un aspecto positivo que se incorpora, nuevamente sólo beneficia al sector Agrícola. Por el contrario el sector Comercio y Servicios enfrenta dos realidades: Comercio no exporta sino que importa con lo cual no recibiría puntos de esta categoría. El sector Servicios sí participa de las exportaciones, sin embargo no cuenta con el beneficio adicional de exportaciones indirectas, con lo cual para estas empresas les resultará más difícil obtener puntos a través de este indicador.
31. Los cambios en el indicador de descentralización incluyen la ponderación de Montevideo, con lo cual se distingue entre zonas rurales y urbanas. En el caso de la Capital del país se puntuará según la ubicación del proyecto en los distintos barrios. Sin embargo en algunos casos y concretamente por ejemplo en el caso del sector Comercio, un inversor no va a elegir dónde abrir una nueva sucursal según este indicador, la decisión tiene más que ver con un valor comercial, se instalará donde considere que es un buen punto para desarrollar su negocio en materia de ventas. En definitiva dónde se localice el emprendimiento depende de la ubicación de la mayor demanda para su sector, de este modo se observa que el indicador no funciona como incentivo.
32. A su vez esto se presenta como una ventaja solamente para los negocios que aún no están instalados o para los que se encuentren instalados en las zonas que más ponderan las cuales cómo se puede observar no son muy comerciales. Resulta

contradictorio que el Centro tenga 0% de ponderación, cuando es una de las zonas comerciales que se está buscando incentivar para el desarrollo del sector Comercial.

33. En lo que tiene que ver con el mínimo de exoneración del IRAE ahora éste será del 20% mientras que antes era del 51%. Sin embargo si el proyecto no llega a obtener por lo menos un punto a través de la nueva matriz el porcentaje de exoneración será 0%. Si se tiene un punto la exoneración será del 20%, si se tiene 4,5 puntos se logrará una exoneración del 51% y si los puntos obtenidos son 10, la exoneración será total. El problema que encuentra Comercio y Servicios es que anteriormente el piso de la exoneración del IRAE era del 51% con lo cual, niveles mayores de exoneración se podían alcanzar fácilmente dado los indicadores. A modo de ejemplo, el indicador de trabajo que otorgaba puntos en función de la cantidad de personal empleado, con el régimen actual sería mucho más complicado para este sector llegar más del 20% porque todos los indicadores en su conjunto presentan dificultades para obtener puntajes relativamente altos, dada la realidad del sector.
34. Otra de las modificaciones propuestas tiene que ver con el tema de los plazos de las exoneraciones, donde ahora se discrimina entre empresas nuevas y empresas ya en marcha. La reforma del régimen plantea mayores plazos para las empresas nuevas, y éste a su vez dependerá del monto de la inversión promovida y del porcentaje de exoneración otorgado. Quizás en este sentido se está castigando indirectamente a aquellas empresas que ya están en marcha con plazos menores y en cierta forma se podría estar incentivando a la apertura de nuevas empresas para de esta forma poder obtener mejores beneficios en el proyecto de inversión propuesto aunque éstas no sean tan eficientes como las que ya están instaladas.

### **Conclusiones:**

35. El régimen mantiene aspectos positivos de la normativa anterior: medición por indicadores, silencio positivo, seguimiento y penalización.
36. En términos generales los impactos de aplicar este nuevo régimen es que cambia según los montos de la inversión que se esté analizando y al sector que se esté considerando, además de otros ponderadores. Sin embargo se observa que hay un fuerte sesgo a beneficiar principalmente las inversiones referidas a la Construcción, al Sector Agropecuario, seguidas por el Industrial y en último lugar a Comercio y Servicios.
37. Se entiende que este tipo de régimen de promoción de inversiones no debería basarse en una discriminación sectorial, por el contrario la base fundamental debe estar en incentivar la inversión a nivel macro buscando que la misma sea más rentables como forma de estimularla y lograr así una base de crecimiento de la economía sostenible en el largo plazo.

38. El sector Comercio y Servicios es el que va a sufrir los mayores cambios, ya que el indicador utilizado anteriormente para obtener beneficios fiscales era casi en su totalidad el relacionado con el empleo y con los cambios planteados los beneficios obtenidos serán mucho menores debido las nuevas exigencias que se incorporan en este indicador y que serán difíciles de alcanzar dadas las características propias del sector. Esto no compensa el hecho de que se incorpore un beneficio adicional para las micro y pequeñas empresas.
39. Es importante destacar que el sector Comercio y Servicios significó el 54% del PBI en el año 2010. Si a su vez se toma en cuenta la contribución realizada por el Sistema Financiero, el Sector Comercio y Servicios ponderó un 59% sobre el Producto en el año mencionado, monto que supera los 21 mil millones de dólares.
40. Si se observa la evolución de las inversiones promovidas por la Comisión de Aplicación (COMAP), se encuentra que en el año 2008, un 28% de los proyectos promovidos pertenecía a Servicios, y un 8% a Comercio mientras que en la primera mitad del año 2011, el rubro de Comercio y Servicios (incluyendo turismo) tuvo una participación del 65% del total de proyectos promovidos.
41. Por su parte, la Inversión Extranjera Directa referente a Comercio y Servicios creció significativamente entre 2006 y 2009 alcanzando en ese último año una cifra aproximada de 500 millones de dólares.
42. En relación al Mercado de Trabajo, en el año 2010 Comercio y Servicios empleó aproximadamente a 800 mil personas, lo que representa el 57% del total de los ocupados en zonas urbanas.
43. El Sector Privado por su parte empleó a 695 mil trabajadores lo que significó el 65% de los ocupados en el ámbito privado, excluyendo al servicio doméstico. Desde 2007 a 2010, el empleo correspondiente a Comercio y Servicios en el sector privado aumentó 9.9% al tiempo que la ocupación en el total del sector privado de la economía se incrementó 8.2%.
44. Si bien se entiende que los cambios en las modificaciones en el régimen se plantean con el fin de incentivar la contratación de personas que les es más difícil conseguir trabajo, aquellos sectores de la población donde la tasa de desempleo es mayor a la tasa de desempleo global de la economía que actualmente se encuentra en niveles históricamente bajos, tampoco se puede dejar de mencionar que muchas de las medicaciones propuestas en lo que tiene que ver con promover el empleo de calidad, están muy por afuera de lo que es la realidad del sector Comercio y Servicios, principalmente si se considera la realidad del sector a nivel del interior del país.
45. En este sentido a su vez surgen algunos aspectos que quizás puedan resultar un tanto contradictorios: por un lado se está hablando de la necesidad de aumentar la eficiencia de factor trabajo frente a la tasa baja de desempleo actual pero sin embargo se está fomentando la contratación de personal con mayores sueldos lo

que puede provocar que no se contrate a aquellas personas que estarían dispuestas a ser contratados por menores sueldos como forma de lograr su inserción en el mercado de trabajo.

46. Dada la actual situación de crecimiento del consumo, sería deseable incentivar nuevas modalidades de beneficios salariales de calidad que no afectan el consumo presente, tales como los depósitos convenidos en las cuentas de ahorro previsional de los trabajadores y considerar estos depósitos como indicadores positivos a efectos de la puntuación global.

*11 de enero de 2011*