

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

PROGRAMA DE POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO INTERNACIONAL II

(UR-L1097)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto compuesto por: Pablo M. García (TIU/CUR), Jefe de Equipo; Mario Umaña (INT/TIU); Christian Volpe (INT/INT); Ady Beitler (INT/TIU); Pablo Angelelli (CTI/CUR); Virginia Queijo Von Heideken (CSC/CUR); Yasmin Esteves (INT/TIU); Kevin McTigue (LEG/SGO); David Salazar (FMP/CUR); y Nadia Rauschert (FMP/CUR).

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificación, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemas y justificación	2
B. Objetivos, componentes y costo	12
C. Indicadores claves de la matriz de resultados	13
II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	14
A. Instrumentos financieros, monto y moneda.....	14
B. Salvaguardias medioambientales y sociales	14
C. Riesgos fiduciarios.....	14
D. Otros aspectos y riesgos.....	14
III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE GESTIÓN	15
A. Arreglos para la ejecución	15
B. Arreglos para el monitoreo de los resultados	16

Anexos	
Anexo I	Resumen Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Anexo II	Matriz de Políticas

Enlaces Electrónicos	
REQUERIDOS (EER)	
1.	Carta de Políticas http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39192881
2.	Matriz de Condiciones y Medios de Verificación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39049835
3.	Matriz de Resultados http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39048973
OPCIONALES (EEO)	
1.	Necesidades de Financiamiento Uruguay 2015-2019 http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39054008
2.	Análisis Macroeconómico de los Flujos de Inversión y Crecimiento http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37294654
3.	Mecanismos para la Promoción de Inversiones: Análisis, Evidencia Internacional y Sugerencias http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37297569
4.	Evaluación Económica http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39054712
5.	Plan de Monitoreo y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39050922
6.	Matriz Comparativa http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39114230
7.	<i>Using Synthetic Controls to Evaluate an International Strategic Positioning Program in Uruguay</i> http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37312864
8.	Bibliografía http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37309934

ABREVIATURAS

ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
APPI	Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones
BID/Banco	Banco Interamericano de Desarrollo
CAROU	Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay
CIACEX	Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior
CO	Capital Ordinario
COMAP	Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
DUA	Documento Único Aduanero
EEO	Enlace Electrónico Opcional
EER	Enlace Electrónico Requerido
EEUU	Estados Unidos
GROU	Gobierno de la República Oriental del Uruguay
I+D	Investigación y Desarrollo
IED	Inversión Extranjera Directa
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OE	Organismo Ejecutor
OEC	Operador Económico Calificado
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
pbs	Puntos Básicos
PEDECIBA	Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas
PENCTI	Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
PIB	Producto Interno Bruto
SPNF	Sector Público No Financiero
TBI	Tratados Bilaterales de Inversión
TDT	Tratados sobre Doble Tributación
UTEC	Universidad Tecnológica del Uruguay
VPN	Valor Presente Neto
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

RESUMEN DE PROYECTO
URUGUAY
PROGRAMA DE POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO INTERNACIONAL II
(UR-L1097)

Términos y Condiciones Financieras					
Prestatario: República Oriental del Uruguay		Facilidad de Financiamiento Flexible			
		Período de amortización:	20		
		Período de retiro:	3 años ⁽ⁱ⁾		
Organismo Ejecutor: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)		Período de gracia:	(ii)		
		VPP (en años):	Máx. 12,75		
Fuente	Monto (US\$)	Comisión inicial:	50 pbs		
BID (CO):	120.000.000	Comisión de inmovilización de fondos:	25 pbs ⁽ⁱⁱⁱ⁾		
		Comisión de inspección y vigilancia:	(iii)		
		Tasa de interés:	Basada LIBOR		
Total:	120.000.000	Moneda de aprobación:	Dólares EEUU con cargo al Capital Ordinario (CO)		
Esquema del proyecto					
<p>Objetivo: el objetivo general del programa es contribuir a la consolidación del posicionamiento internacional de Uruguay mediante el fortalecimiento del marco normativo e institucional para la atracción de inversiones, la mejora de la promoción y facilitación comercial, y la maximización del impacto local de dicho posicionamiento. Los objetivos específicos son: (i) impulsar la atracción de inversiones orientadas a sectores de alto valor agregado; (ii) mejorar los estándares de promoción y facilitación comercial; y (iii) mejorar el desarrollo de las capacidades locales de innovación y absorción tecnológica.</p> <p>Instrumento Financiero: la presente operación es la segunda de una serie de préstamos de apoyo a reformas de política bajo el enfoque programático (PBP) y utiliza la opción de retiro diferido. Si bien la serie programática fue estructurada originalmente mediante dos operaciones, las necesidades de financiamiento del país y su política de financiamiento precautorio han generado que la demanda de recursos del país no sea consistente con la capacidad de respuesta del Banco en función de sus cupos anuales. En virtud de ello, la segunda operación originalmente propuesta por el Banco se ha dividido, a su vez, en dos operaciones, para un total de tres operaciones en la serie programática. La primera operación (UR-L1076), aprobada en 2013, avanzó en un conjunto de reformas claves para la inserción internacional del país. Esta segunda operación (UR-L1097) busca consolidar las reformas establecidas específicamente en el Componente II de la primera operación y la tercera operación (UR-L1106), a ser presentada para consideración del Directorio Ejecutivo del Banco el año 2015, consolidará las reformas establecidas en los Componentes III y IV. Todas las operaciones incluyen el Componente I referido al mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas congruente con los objetivos del programa.</p> <p>Condiciones contractuales especiales: el desembolso de los recursos se dará mediante el logro de las metas acordadas y enunciadas en la Matriz de Políticas (ver Anexo II). A su vez, con el fin de mantener la integralidad del programa de reformas, la presente operación incluye como condición previa a la elegibilidad del desembolso la necesidad de haber cumplido con la totalidad de las condiciones de política de la tercera operación de la serie programática.</p>					
Excepciones a las políticas del Banco: ninguna.					
El proyecto califica como:	SEQ []	PTI []	Sector []	Geográfica []	Nº de beneficiarios []

⁽ⁱ⁾ La operación utilizará la modalidad de Préstamo en Apoyo a Reformas de Política con Opción de Retiro Diferido (GN-2667-2) la cual establece un período de retiro original de hasta tres años a partir de la fecha de elegibilidad para desembolsos, con la opción de una sola renovación por otros tres años. La renovación del período de retiro estará sujeta al pago de una comisión de renovación de 50 pbs sobre el saldo sin desembolsar.

⁽ⁱⁱ⁾ El período de gracia dependerá del cronograma de amortización acordado entre el prestatario y el Banco con ocasión de la solicitud de desembolso que se formalice durante el período de retiro.

⁽ⁱⁱⁱ⁾ La comisión de inmovilización de fondos como la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del CO.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemas y justificación

1. Introducción

- 1.1 La presente operación es la segunda de una serie de préstamos de apoyo a reformas de política bajo el enfoque programático (PBP) destinados a apoyar los esfuerzos del Gobierno de la República Oriental del Uruguay (GROU) en pos de consolidar su posicionamiento estratégico internacional. Para ello se avanza en un conjunto de reformas que tienen como finalidad fortalecer el marco normativo e institucional para la atracción de inversiones, la promoción y facilitación comercial, y la maximización del impacto local de una mayor inserción internacional. La serie programática fue estructurada originalmente mediante dos operaciones. No obstante, las necesidades de financiamiento del país y su política de financiamiento precautorio han generado que la demanda de recursos del país no sea consistente con la capacidad de respuesta del Banco en función de sus cupos anuales. En virtud de ello, el Banco, en coordinación con el GROU, ha tomado la decisión de dividir la segunda operación originalmente propuesta por el Banco en dos operaciones, de manera tal de poder atender los requerimientos de financiamiento del país y cumplir con los cupos disponibles por el Banco. En este marco, la primera operación de la serie programática (UR-L1076), aprobada en marzo de 2013, avanzó en la consecución de un conjunto de reformas claves para la inserción internacional del país. Por su parte, la presente operación busca consolidar las reformas establecidas específicamente en el Componente II de la primera operación, generando las condiciones necesarias para una efectiva implementación de las mismas. Asimismo, una tercera operación a ser presentada para consideración del Directorio Ejecutivo del Banco en el año 2015 consolidará las reformas establecidas en los Componentes III y IV de la primera operación de la serie¹. Tanto esta operación como la anterior utiliza la opción de retiro diferido; haciendo uso de dicha opción el país no ha hecho aún efectivo el desembolso de la primera operación.

2. Contexto macroeconómico

- 1.2 Después de la profunda crisis financiera experimentada en 2001-2002, la economía uruguaya ingresó en un ciclo de alto dinamismo. La tasa de crecimiento promedio anual, que había sido de 2,2% durante la segunda mitad del siglo XX, se aceleró para situarse en 5,6% en el período 2004-2013. Sin embargo, dado condiciones actuales menos favorables tanto en la región como en los precios de los *commodities* que el país exporta, se espera una desaceleración del crecimiento en los próximos años. Los pronósticos de crecimiento para 2014 y 2015 son de 3,0% y 3,3%, respectivamente.

¹ Cabe notar que todas las operaciones de la serie programática incluyen el Componente I que se refiere al mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas congruente con los objetivos del programa.

- 1.3 En un país de moderado crecimiento demográfico, el mencionado dinamismo de la economía se tradujo en un fuerte incremento del producto per cápita, cuyo poder de compra se duplicó respecto de los mínimos alcanzados durante la crisis de principio de siglo. La sostenida recuperación económica y el incremento de los ingresos promedio, implicaron ganancias significativas en los niveles de bienestar de una población que había sido muy afectada por la crisis. A su vez, se observó una mejora en la distribución del ingreso medida por el índice de Gini que se redujo de 45,5 en 2006 a 38,4 en 2013².
- 1.4 En materia fiscal, el buen desempeño económico llevó a una mejora en las cuentas públicas. El resultado primario pasó de ser negativo antes de la crisis a promediar 2,7% del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2003-2011. Sin embargo, desde 2012 se observa cierto deterioro de las cuentas fiscales y se espera que el déficit fiscal global alcance 3,3% del PIB en 2014. Por otra parte, la deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) se vio reducida de 96% del PIB en 2003 a 43% en 2013. La reducción de la deuda fue acompañada de una mejora en la composición de monedas y una extensión de los plazos de vencimiento. Estas mejoras llevaron a que las principales calificadoras internacionales de riesgo le otorguen a la deuda uruguaya el grado de inversión.
- 1.5 El crecimiento económico observado luego de 2002 se explica en parte por los mayores niveles de inversión. Mientras que la inversión total representaba alrededor del 15% del PIB antes de la crisis, la misma promedió 20,5% desde 2004. El incremento de la inversión fue impulsado especialmente por la Inversión Extranjera Directa (IED), la cual pasó de representar en promedio el 1,0% del PIB en el período 1992-2003 a ser el 5,2% del PIB en el período 2004-2013.
- 1.6 La economía uruguaya viene experimentando fuertes e ininterrumpidos ingresos netos de capital desde 2011. El balance de la cuenta capital y financiera alcanzó en promedio 10% del PIB entre 2011 y 2013. Aproximadamente la mitad de los flujos dirigidos al sector privado tomó la forma de IED, mientras que los flujos dirigidos al sector público corresponden principalmente a un mayor interés de inversores privados no residentes en títulos del Tesoro y del Banco Central del Uruguay en moneda doméstica. Sin embargo, el actual contexto internacional, con una posible desaceleración de las economías de la región, la caída del precio de los *commodities* y el potencial aumento de las tasas de interés en Estados Unidos (EEUU) ponen una nota de cautela sobre el futuro de los flujos de capitales privados al país en los próximos años lo que obliga a redoblar los esfuerzos para consolidar el posicionamiento internacional del país.
- 1.7 Las necesidades de financiamiento del SPNF en un escenario base similar al utilizado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la elaboración de la Ley de Rendición de Cuentas 2013 rondarían los US\$2.827 millones anuales en promedio entre 2015-2019 y representarían aproximadamente 4,6% del PIB. De darse un empeoramiento en el contexto regional o de precios internacionales, la

² Instituto Nacional de Estadística, Uruguay.

economía uruguaya experimentaría una fase de menor crecimiento, lo que produciría una baja de los ingresos tributarios, presionando las finanzas públicas. En ese escenario alternativo menos favorable, las necesidades de financiamiento promedio entre 2015-2019 se incrementarían a US\$3.434 millones. La presente operación representaría un 4,25% de las necesidades anuales promedio de financiamiento en el escenario base y un 3,5% en el escenario pesimista³.

3. Diagnóstico de la problemática

- 1.8 Conforme al diagnóstico realizado al inicio de la serie programática, Uruguay se encuentra en una fase expansiva de crecimiento con una situación cercana al pleno empleo. Las tasas de crecimiento de los últimos años fueron superiores al crecimiento potencial de la economía, generando ciertas tensiones en materia inflacionaria. Desde un punto de vista estructural, el país enfrenta el desafío de incrementar la tasa de crecimiento potencial de su economía. Al realizar un análisis detallado de contabilidad del crecimiento (ver [EEO#2](#)) se observa que la consecución de un sendero de expansión sostenible, que permita consolidar los logros alcanzados por el país en materia de crecimiento pasa, de manera simultánea, por aumentar y mejorar la dotación de capital (tanto físico como humano) y por impulsar la actividades de innovación como modo efectivo de mejorar la productividad y afrontar las restricciones que potencialmente podrían condicionar el crecimiento sostenido de la economía del país⁴.
- 1.9 En este marco, Uruguay tiene por delante el desafío de consolidar un proceso sostenido de inversión que permita mejorar su dotación de capital relativa. Al analizar la relación capital/trabajo en Uruguay en comparación con países de similar desarrollo relativo la misma muestra un rezago significativo⁵. Según las estimaciones que se realizaron para el presente programa, el esfuerzo de inversión adicional (respecto a la tendencia histórica) que debería hacer el país para alcanzar la tasa de equilibrio de largo plazo en 5 años es del 3,6% del PIB, lo que está en línea con el objetivo del gobierno de lograr una tasa de inversión cercana al 25% del PIB (ver [EEO#2](#)). Un mayor flujo de inversión permitirá mejorar la dotación de capital y al mismo tiempo cerrar parte de la brecha de productividad. La literatura muestra que las mejoras de productividad no son independientes de las inversiones en capital físico y humano (Aghion & Howitt, 2009)⁶. Adicionalmente, el proceso de mejora tecnológica viene dado, en muchos casos, por los conocimientos incorporados en la maquinaria y en los bienes de capital importados (la incorporación efectiva de conocimientos requiere en muchas

³ En el [EEO#1](#) se presenta el detalle del cálculo de las necesidades de financiamiento y los distintos escenarios planteados.

⁴ Al analizar las brechas de ingresos entre EEUU y Uruguay, a mediados de la década del ochenta la brecha de productividad daba cuenta de 75% del diferencial de ingresos entre estos países mientras que actualmente explica apenas algo más del 50% de la brecha. La evolución de la brecha de ingresos se explica mayormente por la menor intensidad factorial relativa y el grueso del diferencial en la acumulación factorial está explicado por la declinación relativa del ratio capital/producto (ver [EEO#2](#)).

⁵ La relación capital/trabajo en Uruguay para el promedio de los años 2009-2011 resultó un 17,8% menor de lo que se esperaría en función de su ingreso per cápita (ver [EEO#4](#)).

⁶ Ver BID (2011), Crespi G. y Zuñiga P (2010) y López A. y otros (2010) para ej. sobre América Latina.

circunstancias esfuerzos adaptativos adicionales); o es generada por el proceso de recepción de IED. En definitiva, la evolución de la productividad y acumulación de capital tienden a ser complementarios e ir de la mano (Arnold & Javorcik, 2009).

- 1.10 **Determinantes de la inversión.** Existen numerosos estudios que han analizado la importancia de factores tanto económicos como políticos para explicar la atracción de IED hacia países específicos. Entre los políticos, la evidencia indica que la estabilidad y calidad institucional son factores determinantes de la captación de IED, ambos aspectos en los que Uruguay tiene un buen desempeño⁷. Entre los factores económicos considerados más relevantes, tradicionalmente se ha resaltado la preponderancia del mercado interno, además de la disponibilidad de factores de producción⁸. Recientemente, se ha dado creciente importancia a las denominadas “economías de aglomeración”, como motivo influyente al momento en que las empresas definen la localización de sus actividades. En este sentido, además de cobrar relevancia factores como la infraestructura de comunicaciones y las redes de negocios, reciben especial valor las capacidades y competencias tecnológico-innovativas del ambiente local⁹.
- 1.11 A su vez, los países han establecido un conjunto de Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y Tratados sobre Doble Tributación (TDT) para dar una señal clara que las inversiones serán legalmente protegidas por el derecho internacional en caso de litigios y para mitigar la posibilidad de la doble imposición de las entidades extranjeras. Estos acuerdos se han revelado como factores relevantes para explicar las corrientes de IED en tanto generan reglas previsibles y transparentes para el tratamiento de las inversiones¹⁰. Por otro lado, se han conducido una serie de estudios para analizar la influencia de variables de política, como son las tasas impositivas o el otorgamiento de incentivos. En relación a la primera, la evidencia avala un vínculo negativo entre el nivel de impuestos y el ingreso de inversiones¹¹. En cuanto a la segunda, la evidencia sugiere que los incentivos actúan como un factor de segunda instancia a la hora de definir la localización de la inversión, una vez que las regiones potenciales han sido ya filtradas (en el proceso de toma de decisión de las empresas

⁷ Ver Campos y Kinoshita (2003), Kahai (2004), Bénassy-Quéré et al. (2005; 2007), Busse y Hefeker (2007), Daude y Stein (2007), Naudé y Krugell (2007), Ali et al. (2010), Biglaiser y Staats (2010).

⁸ Wheeler y Mody (1992), Hanson (2001), Campos y Kinoshita (2003) encuentran evidencia empírica tanto para la importancia del mercado interno como de la disponibilidad de fuerza de trabajo, mientras que Owen (1982), Clark *et al.* (1989), Shatz y Venables (2000) también muestran la significatividad de la dotación factorial. Asimismo, la revisión efectuada por Holland *et al.* (2000) coloca en primer lugar al tamaño de mercado y su potencial de crecimiento y en un segundo puesto a los costos factoriales.

⁹ Ver Head *et al.* (1995), Barrell y Pain (1999), Campos y Kinoshita (2002, 2003), Nonnemberg y M. J. Cardoso de Mendonça (2004) y Li y Park (2006).

¹⁰ Para un *survey* de la evidencia sobre el tema ver Sauvart y Sachs (2009). Algunos casos donde se encuentra que los TDT y/o TBI promueven mayores niveles de IED son Banga (2003), Neumayer y Spess (2005), Neumayer (2007), Siegmann (2008), Desbordes y Vicard (2009), Barthel *et al.* (2010).

¹¹ Ver Root y Ahmed (1978), Grubert y Mutti (1991), Loree y Guisinger (1995), Hanson (2001), Bénassy-Quéré *et al.* (2001a; 2001b), Demekas *et al.* (2007), Coelho (2010), Feld y Heckemeyer (2011).

transnacionales) mediante otras variables fundamentales (recursos, mercado, activos estratégicos, etc.)¹².

4. Principales desafíos identificados

- 1.12 Si bien el país ha logrado mejorar su posicionamiento internacional en los últimos años, aún tiene por delante un conjunto de desafíos que atender para consolidar dicha tendencia.
- 1.13 **Concentración de las inversiones.** El país muestra un alto grado de concentración de las inversiones, haciéndose necesario impulsar una mayor presencia de inversiones en sectores de alto valor agregado. En el período 2008-2012 el sector primario y la construcción (incluyendo hoteles y restaurantes) representaron el 53,7% del total de la IED que recibió el país, mientras que la industria acumuló sólo el 10,8%. En este período la IED ha profundizado la tendencia identificada en los años noventa de direccionamiento hacia los sectores primarios y a los sectores industriales intensivos en recursos naturales (Bittencourt et. al., 2009). Asimismo, los montos más significativos de inversión han estado excesivamente concentrados en pocos proyectos de gran envergadura en el sector paplero/forestal. Prueba de la concentración de las inversiones es el fuerte crecimiento de la participación de la construcción en el total de la IED que paso de representar el 11% del total de la IED en el período 2001-2005 a ser más del 32,2% en el período desde el 2008-2012. Esta situación se explica tanto por la construcción e instalación de las plantas de celulosa como por el dinamismo de las inversiones inmobiliarias en Punta del Este. A la concentración sectorial de la IED también se suma la concentración en términos de orígenes de la inversión, donde el MERCOSUR ha aumentado sustancialmente su participación representando en el año 2012 el 47% del total de la IED que recibe el país, destacándose particularmente Argentina que acumuló el 36,5% de la IED en el año 2012 alcanzando al 2,0% del PIB.
- 1.14 **Mejorar la percepción internacional.** Si bien el país ha logrado atraer importantes flujos de inversión en los últimos años, aún hay una oportunidad de mejora en términos de percepción internacional. Por ej. en el *ranking* de Competitividad Global de los Negocios 2014-2015 del Foro Económico Mundial, Uruguay se encuentra en la posición 80 de 144 países. Si bien experimentó una mejora en el último año aún se encuentra rezagado respecto a otros países de la región como Brasil (56) o Perú (61), e incluso con países de tamaño relativo similar como Chile (34), y Costa Rica (54). Algo similar ocurre con el *ranking* de *Doing Business 2014* del Banco Mundial donde Uruguay se encuentra en el puesto 88 de 189 economías analizadas. Entre los principales problemas que se enumeran en estos *rankings* se destaca la excesiva burocracia, la lentitud de los procedimientos de comercio exterior, la dificultad del sistema educativo para

¹² De acuerdo al *survey* de Ginevičius y Šimelytė (2011) los principales incentivos que afectan a la IED son normalmente instrumentos fiscales y no beneficios financieros. Ver también Goolsbee (1998), Buettner y Ruf (2007), Miyagiwa y Ohno (2009), Havranek e Irsova (2010).

generar las capacidades necesarias para la industria y la baja capacidad de innovación empresarial. En síntesis, las variables de tiempo, costo y complejidad del clima de negocios en Uruguay ofrecen una ventana de oportunidad para promover políticas públicas que faciliten el desarrollo de la IED y potencien su crecimiento sustentable.

- 1.15 **Optimizar la operatoria de comercio exterior.** Uruguay paulatinamente ha logrado consolidarse como un *hub* logístico regional. Su ubicación privilegiada como puerta de ingreso al MERCOSUR sumada a los regímenes promocionales, generan un ambiente propicio para atraer inversiones destinadas al mercado regional. Sin embargo, el país debe lograr continuar reduciendo la excesiva burocratización de los procesos aduaneros y aminorar los tiempos de procesamiento de las operaciones de exportación, importación y tránsitos. En el *Logistic Performance Indicator* de 2014 Uruguay figura en el puesto 91 de 160 países estudiados, detrás de los demás países del MERCOSUR: Brasil (65), Argentina (60) y Paraguay (78), siendo la eficiencia del proceso de despacho y control aduanero donde se observan las mayores oportunidades de mejora.
- 1.16 **Bajas capacidades para la innovación empresarial.** La inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) en términos absolutos ha crecido en Uruguay en los últimos años (de US\$110 millones en 2008 a US\$199 millones en 2011), pero sigue siendo baja en relación al PIB. En 2011, Uruguay invirtió 0,4% del PIB en I+D, por debajo de Argentina (0,6%), Brasil (1,2%) y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2,2%). Asimismo, mientras que la empresa típica uruguaya invierte en innovación un 1,6% de sus ventas, el promedio regional es 2,5% y el de la OCDE es 3,7%. Entre los factores que podrían explicar la baja inversión en I+D e innovación se destacan los siguientes: (i) políticas de apoyo a la innovación aún incipientes y con escasa atención a segmentos empresariales con alto potencial de innovación, como las nuevas empresas; (ii) falta de articulación y espacios de cooperación entre las empresas y los centros de investigación y desarrollo; y (iii) falta de capital humano avanzado.
- 1.17 A estos problemas estructurales se le suma el ya mencionado desafío proveniente del contexto internacional. La lenta recuperación de la actividad económica en los países desarrollados sumado a una posible desaceleración del crecimiento de las principales economías de la región y el potencial aumento de la tasa de interés en EEUU presentan un desafío para la sustentabilidad de los niveles actuales de inversión¹³. El conjunto de desafíos aquí identificados no son los únicos, sin embargo, se identifican como los más relevantes. Ente los desafíos adicionales se

¹³ Según el *World Economic Outlook* de julio de 2014, se espera que las economías desarrolladas crezcan 1,8% y 2,4% en 2014 y 2015, respectivamente. Para la región, el *LatinFocus Consensus Forecast* de agosto de 2014 pronostica para Argentina una variación del PIB de -1,0% y 1,0% para 2014 y 2015, respectivamente, mientras que para Brasil se espera una variación de 1,0% y 1,5%. Por otra parte, según datos de la Reserva Federal de los EEUU, se espera que el *Target Fed Funds Rate* empiece a subir gradualmente en 2015.

cuenta la necesidad de mejorar de la infraestructura subyacente, en especial en materia energética, y un mayor acceso al financiamiento¹⁴.

5. Avances recientes del gobierno y desafíos pendientes

- 1.18 El GROU se ha comprometido a llevar adelante un conjunto de reformas que buscan consolidar un proceso sostenido de inversión a largo plazo. Entre las principales reformas que se han impulsado se destacan: (i) la adecuación de distintos regímenes promocionales, buscando optimizar su impacto e impulsar inversiones de mayor valor agregado; (ii) el cumplimiento de los estándares globales de intercambio de información internacional en materia financiera y fiscal, buscando que el país continúe avanzando en las distintas fases del proceso de revisión de pares del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información en Materia Fiscal; (iii) la generación de un marco normativo que permita compartir riesgos entre el sector público y el privado en grandes proyectos de infraestructura; (iv) acciones tendientes a la modernización de las prácticas de facilitación comercial y actualización de la normativa aduanera; y (v) la implementación de políticas en materia de innovación tecnológica que permitan profundizar el impacto de desarrollo de la IED. En el marco de la primera operación de la serie programática se han realizado importantes avances en cada una de estas áreas. Sin embargo aún es necesario atender un conjunto de desafíos relacionados tanto con la consolidación de las reformas impulsadas en la primera operación como, especialmente, con la generación de las condiciones necesarias para una efectiva implementación de las mismas¹⁵.
- 1.19 En relación a las actividades de promoción de inversiones, en el marco de la primera operación de la serie programática se avanzó en la adecuación del régimen de promoción de inversiones de manera tal que el mismo promueva inversiones orientadas a la generación de empleos de calidad, a la innovación tecnológica y al uso de tecnologías limpias. A su vez, se suscribieron un conjunto de acuerdos de protección de inversiones, de doble tributación y de intercambio de información tributaria con el objetivo de darle mayor previsibilidad a las inversiones y facilitar el tratamiento tributario. Esto se complementó con la sanción de la normativa necesaria para la identificación de titulares de sociedades anónimas lo que permitió que el país complete exitosamente la Fase II del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información en Materia Fiscal de la OCDE. Por último, se reglamentó la Ley de Participación Público-Privada, facilitando su implementación.
- 1.20 Entre los principales desafíos pendientes en esta área se destaca la necesidad de sancionar la normativa necesaria para reglamentar los cambios realizados en el

¹⁴ Bittencourt y Reight Lorenzi (2009) identifican como prioritarios los desafíos mencionados y también destacan la necesidad de mejorar la infraestructura subyacente. A su vez, Riuz (2014) señala la importancia de la infraestructura, como mayor generador de demanda de inversión en los próximos años.

¹⁵ En la Matriz Comparativa (ver [EEO#6](#)) se presenta el detalle de los compromisos incluidos en la primera operación de la serie programática como así también los compromisos indicativos que se esperaban para la continuidad de la misma indicando el grado de avance de cada uno de ellos.

régimen de promoción de inversiones facilitando su aplicación. A estos desafíos se le suma la necesidad de avanzar en una efectiva promulgación de los acuerdos de protección de inversiones y de doble tributación ya negociados y de sancionar la normativa necesaria para poner una fecha perentoria a la aplicación de la normativa para la identificación de titulares de sociedades anónimas.

- 1.21 En materia de promoción y facilitación comercial se sentaron las bases para la creación de una Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) que permitirá automatizar la gestión de comercio exterior. A su vez, se elaboró el nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay (CAROU) consolidando distintas piezas de la normativa uruguaya de comercio exterior, adaptándolo a las mejores prácticas internacionales y uniformando el tratamiento aduanero a la nueva normativa del MERCOSUR. Se sancionó la normativa necesaria para modernizar los controles en operaciones aduaneras, en especial se avanzó en la obligatoriedad del uso del Documento Único Aduanero (DUA) electrónico para operaciones de tránsito e importaciones, se extendió el uso del precinto electrónico para operaciones contenerizadas, se generaron las bases normativas para implantar un sistema de control de mercancías por gestión de riesgos y se creó la figura del Operador Económico Calificado (OEC)¹⁶.
- 1.22 Entre los desafíos pendientes se destaca la necesidad de dar sustento jurídico a la creación de la VUCE y, particularmente, general las condiciones necesarias para que la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) pueda hacer frente a las demandas derivadas de la implementación del nuevo CAROU, cuya elaboración se contempló en la primera operación de la serie programática y su efectiva promulgación se contempla en la presente operación. El nuevo CAROU implica un cambio paradigmático en la operatoria del comercio exterior de Uruguay dado que incorpora disposiciones que armonizan la normativa en materia de zonas primarias aduaneras con los regímenes de puerto y aeropuerto libre, optimiza el régimen infraccional, incorpora un régimen completo y auto contenido para la actuación de los despachantes de aduana y especifica nuevas competencias para la DNA. La efectiva implementación de lo dispuesto en el CAROU implica un desafío para la DNA que deberá adaptar su funcionamiento para hacer frente a estas demandas, desafío particularmente importante teniendo en cuenta que, a pesar de los avances que se han dado en los últimos años, aun la institución cuenta con limitadas capacidades organizativas, una débil dotación de personal y un sistema de incentivos deficiente. Al mismo tiempo es necesario que la DNA realice la adaptación de la normativa necesaria para poder implementar los cambios impulsados en relación a la modernización de los controles de las operaciones aduaneras como ser la obligatoriedad del uso del DUA electrónico para operaciones de exportación de forma que estén contempladas la totalidad de las operaciones de comercio exterior. De forma similar se debe extender el uso del

¹⁶ El OEC es una figura establecida en el marco normativo de la Organización Mundial de Aduanas, que permite que empresas certificadas por la aduana puedan ser beneficiarias de procedimientos aduaneros simplificados, a partir de su desempeño en el cumplimiento de la normativa y otros requisitos a ser establecidos por la reglamentación.

precinto electrónico para operaciones no contenerizadas y se debe generar la normativa necesaria para asegurar una efectiva implantación del sistema de gestión de riesgo y del OEC.

- 1.23 En materia de mejoras de las capacidades de innovación, en el marco de la primer operación de la serie programática se avanzó en el establecimiento de convenios de gestión entre el poder ejecutivo y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) a través de los cuales se establecen las metas, recursos y mecanismos de seguimiento y evaluación para la implementación del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) y se establecieron un conjunto de instrumentos para promover la innovación. A su vez, se establecieron las condiciones necesarias para impulsar la creación de dos fondos sectoriales para estimular la investigación y la innovación a través de la vinculación academia-empresa. Por último, se generó la normativa necesaria para alentar la formación de recursos humanos especializados, mediante la creación de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) y la adopción de compromisos de gestión entre el Ministerio de Educación y Cultura y el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA) para aumentar la formación de recursos humanos avanzados.
- 1.24 Los desafíos en este área se asocian a que la ANII ha concentrado sus actividades mayormente en el impulso a la innovación empresarial de empresas actualmente existentes sin atender este mismo fenómeno para el caso de nuevas empresas (que usualmente se asocian con la IED), esto genera la necesidad de extender las acciones planteadas en el PENCTI hacia el área de nuevos emprendimientos. A su vez, se detectó la necesidad de seguir fortaleciendo la vinculación empresa-academia, pasando de esquemas sencillos de colaboración (una empresa y un centro de I+D) a otros más complejos, donde la cooperación se da a nivel de redes de múltiples actores del sector privado, la academia y el sector público o incluso mediante la creación de nuevos centros que benefician a todos los actores de un sector de media y alta tecnología. Por último, es necesario seguir formando capital humano a nivel técnico y avanzado, para lo cual se debe asegurar que la UTEC cuente con el marco normativo necesario para establecer su estructura de funcionamiento, el establecimiento de carreras técnicas específicas y la creación de centros regionales descentralizados y también avanzar en acuerdos con países avanzados para formar recursos humanos en áreas prioritarias en los mejores centros académicos internacionales.

6. Estrategia del programa

- 1.25 Como se mencionó al comienzo de la serie programática, en un país con un pequeño mercado interno, una base productiva estructuralmente reducida y el predominio de cadenas cortas de generación de valor, el potencial de atracción de inversiones depende fuertemente de las perspectivas de penetración de mercados externos y de la coherencia entre las políticas de atracción de inversiones, de incentivos sectoriales y de promoción y facilitación de exportaciones. A su vez, para que el país logre maximizar el impacto de las inversiones deben generarse las

condiciones que permitan promover la difusión del conocimiento, las habilidades y la innovación como parte integral de estrategias más amplias de desarrollo productivo e industrial. Esta estrategia permitirá no solo incrementar los flujos de inversión sino también mejorar las exportaciones y, en la medida que las inversiones se direccionan hacia sectores de mayor valor agregado, mejorar el perfil exportador¹⁷. En Uruguay en el año 2013, el 62% de las exportaciones fueron realizadas por empresas de capital extranjero y el contenido tecnológico de esas exportaciones resultó en promedio mayor que el de las exportaciones de industrias de origen nacional¹⁸.

- 1.26 En este marco, y atendiendo a los problemas antes mencionados, la estrategia de todo el programa consiste en actuar simultáneamente sobre un conjunto de factores transversales que hacen a la atracción de inversiones en sentido amplio y al mismo tiempo, teniendo en cuenta el reducido tamaño de su mercado interno, avanzar en un conjunto de acciones que lleven a mejorar los estándares de facilitación y promoción comercial para optimizar el acceso a terceros mercados de la IED que se instale en el país. Esto se complementa con acciones concretas que buscarán mejorar las capacidades de innovación empresarial y absorción tecnológica como un mecanismo efectivo para atraer inversiones y a su vez maximizar su impacto hacia el interior de la economía¹⁹.

7. Estrategia de País y del Banco

- 1.27 El programa es consistente con la Estrategia de país con Uruguay (2010-2015) (GN-2626), ya que busca mejorar el posicionamiento internacional del país mediante una mayor atracción de IED, incluyendo inversiones destinadas a sectores exportadores de productos de alto valor agregado. A su vez, el programa contribuirá a las prioridades de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del BID (AB-2764) (GCI-9) de: (i) respaldo a países pequeños y vulnerables; y (ii) integración competitiva a nivel regional y global, por medio del apoyo a la promoción de las exportaciones e inversiones, a la facilitación comercial y a la implementación de acuerdos de comercio e inversión (GN-2733). Asimismo, el programa contribuirá a las metas regionales de: (i) apertura comercial (comercio como porcentaje del PIB); y (ii) comercio intrarregional en América Latina y el Caribe como porcentaje del total del comercio de mercaderías; y contribuirá a los productos: (i) acuerdos de integración e iniciativas de cooperación regional y subregional respaldados; y (ii) número de proyectos transfronterizos y transnacionales respaldados, tal como se define en la Matriz de Resultados (ver [EER#3](#)). Cabe notar que este programa es parte de un

¹⁷ La literatura muestra un impacto positivo de la IED sobre las exportaciones de los países receptores tanto por una mayor orientación exportadora de las empresas locales (Aitken, Hanson y Harrison, 1997; Greenaway, Sousa, y Wakelin, 2004) como por una mejora en la composición de su canasta exportable (Harding y Javorcik, 2012).

¹⁸ Para un análisis detallado del componente tecnológico de las exportaciones ver Uruguay XXI (2014).

¹⁹ El conjunto de acciones de promoción de inversiones que se incluyen en el programa fueron evaluadas mediante un estudio realizado para la elaboración del presente programa donde se evalúa el impacto que dichas acciones tuvieron en distintos países donde se implementaron (ver [EEO#3](#)).

diálogo comprensivo que el Banco mantiene con el país en el ámbito de promoción de inversiones y facilitación comercial, que incluye asistencia técnica, apoyo financiero y no financiero y sinergias con otras iniciativas del Banco. Esto ha permitido que se cuente con un conocimiento cabal del tipo de reformas a incluir en el programa.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.28 El objetivo general de esta serie de operaciones programáticas es contribuir a la consolidación del posicionamiento internacional de Uruguay mediante el fortalecimiento del marco normativo e institucional para la atracción de inversiones, la mejora de la promoción y facilitación comercial, y la maximización del impacto local de dicho posicionamiento. Los objetivos específicos del programa son: (i) impulsar la atracción de inversiones orientadas a sectores de alto valor agregado; (ii) mejorar los estándares de promoción y facilitación comercial; y (iii) mejorar el desarrollo de las capacidades locales de innovación y absorción tecnológica. Como se mencionó con anterioridad (§1.1) la presente operación consolida las reformas establecidas en el Componente II de la primera operación de la serie programática. Por otra parte, una tercera operación a ser presentada para consideración del Directorio Ejecutivo en el año 2015 considerará las reformas establecidas en los Componentes III y IV. De todas maneras cabe resaltar que la totalidad de las reformas incluidas en ambas operaciones se encuentran cumplidas a la fecha²⁰.
- 1.29 **Componente I. Marco macroeconómico.** El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial.
- 1.30 **Componente II. Promoción de inversiones.** El componente tiene como objetivo apoyar los esfuerzos del GROU para consolidar un conjunto de reformas de amplio alcance sectorial que lleven a fortalecer el marco general de políticas para la atracción de inversiones. El componente incluye, entre sus reformas de política pública: (i) mejorar la reglamentación del régimen de promoción de inversiones a través de la mejora metodológica y normativa de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP), a fin de incorporar industrias de alto contenido tecnológico; (ii) la promulgación de acuerdos de doble tributación para promover la atracción de inversiones; (iii) la promulgación de una serie de acuerdos de intercambio de información tributaria con la finalidad de hacer más eficiente el accionar tributario y mejora del clima de inversiones en general; (iv) la sanción de normativa que establezca una fecha perentoria para la identificación de los accionistas de sociedades anónimas con acciones al portador ; y (v) la sanción de

²⁰ La presente operación y la subsiguiente cumplen con prácticamente la totalidad de los compromisos indicativos previstos en la primera operación de la serie programática. En el EEO#6 se incluye una Matriz Comparativa que presenta las acciones contempladas en la Matriz de Política original, la Matriz de Política del presente programa y el sub-siguiente. A su vez, se justifican allí los cambios en los compromisos previstos originalmente en aquellos casos donde estos ocurrieron. Estos cambios de ninguna manera ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos del programa.

normativa que otorgue mayores garantías procesales a titulares de información tributaria requerida por fiscos extranjeros.

- 1.31 Estas acciones se complementarán con un conjunto de reformas a ser incluidas en una tercera operación que consolidará las reformas establecidas en los Componentes III y IV de la primera operación de la serie programática (§1.1). Estas reformas prevén contribuir al fortalecimiento de las capacidades del país en materia de promoción de exportaciones, facilitación comercial, innovación y absorción tecnológica. Esto se realizará mediante un conjunto de reformas que incluyen la promulgación del nuevo CAROU y la adopción de reformas en la DNA que permitan su efectiva aplicación, la promulgación de la Ley que aprueba el estatuto orgánico de la VUCE, la adopción de mejores prácticas internacionales en materia de facilitación comercial, la generación de condiciones para impulsar la innovación empresarial en nuevas industrias, la sanción de normativa que permita una mayor sinergia academia-industria-IED y el fortaleciendo del marco normativo para la generación de capacidades tecnológicas²¹.
- 1.32 **Condición previa.** Con el fin de mantener la integralidad del programa de reformas contemplado, la presente operación incluye como condición previa a la elegibilidad del desembolso la necesidad de haber cumplido con la totalidad de las condiciones de política de la tercera operación de la serie programática (UR-L1106). Una condición similar se incluirá en dicha operación en relación a la presente operación.
- 1.33 **Análisis económico.** El equipo de proyecto realizó un análisis económico de los costos y beneficios del programa. El análisis se concentró en estimar el impacto generado por el programa sobre los salarios promedios de la economía y las ganancias de productividad laboral inducidas por los mayores flujos de inversión. Para ello se recurrió a la utilización a un modelo de crecimiento económico calibrado para el caso específico de Uruguay, estimando distintas opciones de trayectorias de acumulación de capital. (ver [EEO#4](#)).
- 1.34 De acuerdo con el análisis, se estima que el Valor Presente Neto (VPN) de los beneficios en el escenario base estimado, utilizando una tasa de descuento del 12%, es de US\$793 millones. A su vez se analizaron 9 escenarios alternativos para estudiar la robustez de las estimaciones y en todos los casos estudiados el VPN de los beneficios es positivo y oscila entre los US\$44 millones y US\$1.465 millones según se considere el escenario más pesimista y el más optimista. Se debe notar que otros beneficios económicos no fueron cuantificados, lo cual podría mejorar aún más el robusto resultado de la evaluación.

C. Indicadores claves de la matriz de resultados

- 1.35 Para medir la eficacia de las medidas de reforma en el mediano plazo, se elaboró una matriz de resultados donde se indican los impactos, resultados y productos

²¹ La descripción de la totalidad de las reformas a ser consideradas en la tercera operación de la serie programática se presentan en la Matriz de Políticas (ver Anexo II).

esperados por el accionar del programa (ver [EER#3](#)). Los indicadores de impacto considerados son el crecimiento de la tasa de inversión y el aumento de las exportaciones. Como principales indicadores de resultados se destacan la mejora del indicador de competitividad global de los negocios, la reducción de los tiempos y costos de exportación e importación, y el aumento de la inversión en I+D.

II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos financieros, monto y moneda

- 2.1 La presente operación se estructura mediante un préstamo programático de apoyo a reformas de política con opción de retiro diferido. El programa sigue los lineamientos y directivas establecidas en el Nuevo Marco de Financiamiento: Informe de evaluación y recomendaciones (GN-2200-13); en Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (CS-3633-1); y en la Propuesta para Establecer Instrumentos de Financiamiento Contingente del Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2667-2). La presente operación asciende a un monto de hasta US\$120 millones. Esta operación es la segunda de tres operaciones consecutivas, financiadas independientemente pero técnicamente interrelacionadas. En la Matriz de Políticas se detallan los compromisos de esta segunda operación, en línea con los compromisos proyectados para la operación sub-siguiente que, en términos generales, consolidan e instrumentan las reformas incluidas en la primera operación.

B. Salvaguardias medioambientales y sociales

- 2.2 La evaluación de los posibles efectos ambientales de la operación se realizó en el marco de la Directiva B.13 de la política ambiental del Banco, y se siguieron los lineamientos de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) la cual señala que la operación no requiere clasificación.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.3 La operación no presenta riesgo para su ejecución financiera, debido a que las condiciones técnicas para el desembolso se habrán cumplido sustancialmente antes de la presentación al Directorio del Banco.

D. Otros aspectos y riesgos

- 2.4 La implementación de los cambios estructurales propuestos y el cumplimiento de las metas de esta operación programática, presentan tres categorías de riesgos que el equipo de proyecto evaluó con base en la probabilidad e impacto de su ocurrencia: (i) macroeconómicos y de sostenibilidad fiscal; (ii) gestión pública; y (iii) sostenibilidad. En la primera categoría se identifica la inestabilidad macroeconómica que pueda ser inducida por factores externos como la actual desaceleración de las economías regionales, la baja en los precios de los principales *commodities* de exportación y una potencial suba de la tasa de interés

en EEUU. Este riesgo se ve mitigado por una prudente política fiscal y la política de financiamiento precautorio (de la cual es parte integral el presente programa) que está llevando a cabo el gobierno.

- 2.5 Respecto a los riesgos identificados bajo la segunda y tercera categoría se destaca la posibilidad de que exista oposición de ciertos sectores que se vean afectados por las reformas, en especial en el área de facilitación comercial dado que las reformas a implementar en este área hacen más eficiente el sistema y necesariamente harán que existan eslabones de la cadena logística que sean afectados. El gobierno está poniendo especial atención a la difusión de las medidas, su cronograma y su impacto para que los potenciales afectados puedan adaptarse a los cambios. A su vez, en términos de las capacidades de gestión, el riesgo subyacente es que las reformas (particularmente la promulgación del nuevo código aduanero) generará una mayor demanda sobre la DNA que cuenta con capacidades de gestión limitadas. Estos riesgos se mitigarán mediante un conjunto de reformas incorporadas en el presente programa. Por último se destaca el riesgo subyacente de la necesidad de una amplia coordinación interinstitucional para la efectiva aplicación de las reformas contempladas en el programa, más aun considerando el próximo cambio de gobierno. Para esto se ha previsto fortalecer la capacidad de gestión de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX) a través del programa 2590/OC-UR actualmente en ejecución y, a su vez, se mantendrá un diálogo constante con las autoridades electas.
- 2.6 **Carta de Políticas.** La Carta de Políticas presentada por el GROU establece: (i) el compromiso del gobierno nacional con los objetivos y acciones contempladas para el presente programa; y (ii) enfatiza la consistencia entre las políticas a apoyar con el programa y la estrategia de posicionamiento internacional del país.

III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE GESTIÓN

A. Arreglos para la ejecución

- 3.1 El prestatario será la República Oriental del Uruguay y el Organismo Ejecutor (OE) del programa será el MEF. El OE asumirá las siguientes responsabilidades: (i) realizar la coordinación entre las distintas instituciones que tengan a su cargo la adopción de medidas o ejecución técnica de actividades; (ii) efectuar el seguimiento de las actividades previstas en esta operación; (iii) mantener la comunicación oficial con el Banco; (iv) preparar los informes necesarios en los plazos establecidos y acordados con el Banco; y (v) mitigar los riesgos y resolver adecuadamente los problemas emergentes durante la ejecución del programa.
- 3.2 Para llevar adelante la coordinación entre las distintas entidades intervinientes, el OE centralizará la información referida a las distintas acciones comprendidas en el programa en la Dirección de Organismos Multilaterales del MEF quien a su vez realizará una coordinación técnica con la CIACEX, entidad que tiene a su cargo la

coordinación de la totalidad de las políticas referentes a la promoción de exportaciones e inversiones en el país.

B. Arreglos para el monitoreo de los resultados

- 3.3 El monitoreo del programa está definido por la verificación de las medidas de política acordadas como condiciones. El OE proveerá la información requerida para verificar el cumplimiento de los indicadores de avance habilitantes para la fase subsiguiente del programa. Las reformas normativas e institucionales previstas en el programa constituirán una intervención de política a nivel nacional, que, en consecuencia, afectará a la economía en su conjunto. A fin de evaluar el impacto de dicha intervención agregada sobre la atracción de inversiones y el comercio internacional del país, se aplicará el método de control sintético (Abadie et al., 2010). El mismo consiste en utilizar una combinación de países no afectados por reformas similares para construir el grupo de comparación. Los efectos de las reformas se identifican contrastando el desempeño real de la economía sujeta a intervención en las dimensiones de interés con el contrafáctico dado por el desempeño del control sintético. A su vez se realizará una evaluación específica para estudiar el impacto del programa sobre el comercio exterior utilizando el método de diferencias-en-diferencias. (Ver [EEO#5](#)).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	(i) Préstamos a países pequeños y vulnerables, y (ii) Préstamos en apoyo a la cooperación e integración regionales.		
Metas regionales de desarrollo	(i) Apertura comercial (comercio como porcentaje del PIB), (ii) Comercio intrarregional en América Latina y el Caribe como porcentaje del total del comercio de mercaderías, y (iii) Flujos netos de inversión extranjera directa como porcentaje del PIB.		
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	(i) Personas que se benefician de programas que promueven una mayor productividad laboral, (ii) Convenios de integración regional y subregional e iniciativas de cooperación apoyadas y (iii) Número de proyectos transfronterizos y transnacionales apoyados (infraestructura, aduanas, etc.).		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2626	(i) Aumento de las exportaciones de servicios, (ii) Mejora de la gestión del Estado y (iii) Incremento de la contribución privada a la inversión en investigación y desarrollo	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2756-2	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2014.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.0		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	8.4	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	1.8		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3.6		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
4. Análisis económico ex ante	10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	2.5		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	2.0		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	2.0		
4.4 Supuestos Razonables	2.0		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
1	8.6	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.0		
5.2 Plan de Evaluación	6.6		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Bajo		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/PDP)	Sí	Administración financiera: (i) Presupuesto, (ii) Tesorería, (iii) Contabilidad y emisión de informes, (iv) Control externo y (v) Auditoría interna	
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Estadísticas	
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Sí	La evaluación de impacto proveerá evidencia del impacto de reformas agregadas sobre la Inversión Extranjera Directa utilizando el método de control sintético. Dicha evidencia es novedosa en la literatura existente sobre el tema.	

Esta operación es la segunda en una serie programática de 3. Se condiciona previo a su elegibilidad de desembolso el haber cumplido también con la totalidad de las condiciones de política de la 3era operación subsiguiente que será la final de la serie.

El documento de proyecto fundamenta la necesidad de que Uruguay mantenga un panorama sustentado de inversión dada la expectativa de condiciones menos favorables en precios de las exportaciones principales y que se espera una desaceleración de crecimiento para el 2014 y 2015 de alrededor de 3%. Dado que es un país con un mercado interno pequeño y una base productiva estructuralmente reducida (por ejemplo, el sector primario y la construcción conforman más del 50% de la IED), la atracción de inversiones depende fuertemente de las perspectivas de penetración de mercados externos para la IED que llegue al país y la coherencia entre las políticas de atracción de inversiones, promoción y facilitación de exportación, e incentivos sectoriales, así como las condiciones que permitan promover la innovación. Como evidencia de la necesidad de la promoción comercial se cita el Logistic Performance Indicator que ubica a Uruguay en el puesto 91 de 160 países a pesar de ser un hub regional.

En este contexto, el programa apunta a una serie de reformas sobre factores transversales que permitan la atracción de inversiones y la facilitación y promoción comercial para optimizar el acceso a terceros mercados de la IED que se instale en el país. Además, esto se complementa con acciones concretas que busquen mejorar la capacidad de innovación empresarial y absorción tecnológica dado que la inversión en I+D conformaba únicamente 0.4% del PIB en el 2011. La matriz de resultados refleja los objetivos y actividades del proyecto y tiene una lógica vertical clara. Los indicadores son SMART y uno de los indicadores superior está directamente alineado con la Estrategia de País. Los mismos son aptos para medir la inversión relativa al PIB, exportaciones, e IED promedio.

El análisis económico es consistente con la lógica y se basa en supuestos claramente expuestos. El nivel de inversión que forma el supuesto fundamental del que se derivan los beneficios figura en la Matriz de Resultados como meta. La documentación incluye un plan de monitoreo y evaluación que describe la implementación de una evaluación cuasi experimental mediante la metodología de control sintético. Esto expondrá el impacto agregado de este tipo de reformas.

MATRIZ DE POLÍTICAS

REFORMAS DE POLÍTICA Y OBJETIVO	COMPROMISOS DEL PROGRAMA I	COMPROMISOS DEL PROGRAMA II	COMPROMISOS DEL PROGRAMA III
Componente I: Marco Macroeconómico			
Marco macroeconómico estable para impulsar la inversión y las exportaciones.	Mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas congruente con los objetivos del programa.	Mantener un marco de políticas macroeconómicas congruente con los objetivos del programa.	Mantener un marco de políticas macroeconómicas congruente con los objetivos del programa.
Componente II: Promoción de Inversiones			
Adecuación del régimen de promoción de Inversiones para promover inversiones en sectores de alto valor agregado.	Emisión del Reglamento general de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) especificando criterios de puntuación de proyectos de inversión presentados bajo nuevo régimen.	Emitir e implementar lineamientos metodológicos de la COMAP sobre cálculo de indicadores en los sectores Agropecuario, Mercado de Capitales y Turismo, a los efectos de evaluar proyectos en el marco del régimen de promoción de inversiones.	
Captación de inversión extranjera directa a través del compromiso del Estado receptor de la inversión de respetar niveles internacionales de protección y no discriminación frente a inversores de terceros países.	Publicación en el Diario Oficial de la ley que ratifica el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones (APPI) con la República de India.		
	Publicación en el Diario Oficial de la Ley que ratifica el APPI con la República de Chile.		
Impulsar la suscripción de acuerdos de doble tributación como un mecanismo para la atracción de inversiones por posibilidad de deducir impuestos pagados en Uruguay en su país de origen, incluso si el proyecto goza de exoneraciones impositivas en Uruguay bajo el régimen de promoción. Y al mismo tiempo hacer más	Envío del Proyecto de Ley al Parlamento para ratificar el Acuerdo de Doble Tributación con la República Argentina.	Promulgar la ley de ratificación del Acuerdo de Doble Tributación con la República Argentina.	
	Envío del Proyecto de Ley al Parlamento para ratificar el Acuerdo de Doble Tributación con Finlandia.	Promulgar la ley de ratificación del Acuerdo de Doble Tributación con Finlandia.	
	Envío del Proyecto de Ley al Parlamento para ratificar el Acuerdo de Doble Tributación con Corea del Sur.	Promulgar la ley de ratificación del Acuerdo de Doble Tributación con Corea del Sur.	
	Envío del Proyecto de Ley al Parlamento para ratificar el Acuerdo de Doble Tributación con la República de Malta.	Promulgar la ley de ratificación del Acuerdo de Doble Tributación con la República de Malta.	

REFORMAS DE POLÍTICA Y OBJETIVO	COMPROMISOS DEL PROGRAMA I	COMPROMISOS DEL PROGRAMA II	COMPROMISOS DEL PROGRAMA III
transparente el sistema tributario en el que se devuelven las inversiones.	Publicación en el Diario Oficial de la Ley que ratifica el Acuerdo de Doble Tributación con Portugal.	Promulgar la ley de ratificación del Acuerdo de Doble Tributación con Portugal.	
	Publicación en el Diario Oficial de la Ley que ratifica el Acuerdo de Doble Tributación con Ecuador.	Promulgar la ley de ratificación del Acuerdo de Doble Tributación con Ecuador.	
	Publicación en el Diario Oficial de la Ley que ratifica el Acuerdo de Doble Tributación con la República de India.	Promulgar la ley de ratificación del Acuerdo de Doble Tributación con la República de la India.	
Impulsar la sanción de Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria para hacer más eficiente el accionar tributario. Y mejora del clima de inversiones en general.	Envío del Proyecto de Ley al Parlamento para ratificar el Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con la República Federativa de Brasil.		
	Envío del Proyecto de Ley al Parlamento para ratificar el Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con el Reino de Dinamarca.	Promulgar la Ley de ratificación del Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con el Reino de Dinamarca.	
	Envío del Proyecto de Ley al Parlamento para ratificar el Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con el Reino de Noruega.	Promulgar la Ley de ratificación del Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con el Reino de Noruega.	
	Envío del Proyecto de Ley al Parlamento para ratificar el Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con Islas Feroe.	Promulgar la Ley de ratificación del Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con las Islas Feroe.	
	Envío del Proyecto de Ley al Parlamento para ratificar el Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con Groenlandia.	Promulgar la Ley de ratificación del Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con Groenlandia.	
	Publicación en el Diario Oficial de la Ley ratificatoria de Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con Suecia.	Promulgar la Ley de ratificación del Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con Suecia.	
	Publicación en el Diario Oficial de la Ley que ratifica el Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con Islandia.	Promulgar la Ley de ratificación del Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con Islandia.	

REFORMAS DE POLÍTICA Y OBJETIVO	COMPROMISOS DEL PROGRAMA I	COMPROMISOS DEL PROGRAMA II	COMPROMISOS DEL PROGRAMA III
Mejorar el clima de inversión a través de una mayor transparencia fiscal internacional	Publicación en el Diario Oficial de la Ley que regula la identificación de titulares de acciones al portador y ordena su inscripción en Registro llevado por el Banco Central de la República Oriental del Uruguay.	Aprobar un decreto del Poder Ejecutivo que fija una fecha perentoria para la identificación de los accionistas de sociedades anónimas con acciones al portador.	
	Emisión del Decreto del Poder Ejecutivo que regula la inscripción de titulares de acciones al portador en Registro y el pedido de informes de autoridades fiscales del exterior.		
	Emisión del Decreto del Poder Ejecutivo que dispone un plazo para registrar ante Administración Tributaria cesiones de participaciones en sociedades comerciales, excepto acciones.		
	Emisión del Decreto del Poder Ejecutivo que adecúa normativa a prácticas del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información en Materia Fiscal.	Aprobar un decreto del Poder Ejecutivo que efectivice mayores garantías procesales a los titulares de la información tributaria requerida por los Fiscos extranjeros.	
Implementar un nuevo marco normativo para impulsar la inversión en infraestructura física en el país mediante mecanismos de Asociaciones Público Privadas.	Emisión del Decreto del Poder Ejecutivo que reglamenta la Ley de Participación Público-Privada, facilitando su implementación y la ejecución de los contratos concretados bajo el régimen.		
	Emisión del Decreto del Poder Ejecutivo que regula la iniciativa privada y el proceso de diálogo competitivo con el Estado en proyectos de participación público-privada.		
Componente III: Promoción y Facilitación Comercial			
Simplificación de trámites, procedimientos y requisitos para la importación, exportación y tránsito aduanero de mercaderías.	Suscripción del Acta de Constitución de la Fase II del Proyecto VUCE por parte del Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Director Nacional de Aduanas y el Secretario de la CIACEX.		Promulgar la ley que apruebe el estatuto orgánico de la VUCE, que le confiera atribuciones legales y permita su implementación.

REFORMAS DE POLÍTICA Y OBJETIVO	COMPROMISOS DEL PROGRAMA I	COMPROMISOS DEL PROGRAMA II	COMPROMISOS DEL PROGRAMA III
Optimizar la normativa aduanera eliminando ineficiencias regulatorias, facilitando el comercio intrazona y propendiendo a una mayor integración comercial regional.	Envío del Proyecto de Ley al Parlamento del nuevo Código Aduanero del Uruguay.		Promulgar el nuevo Código Aduanero Uruguayo Aprobar los decretos del Poder Ejecutivo y las directivas aduaneras que adaptan el funcionamiento de la DNA conforme al Código Aduanero, disponiendo su reorganización administrativa y la generación de los incentivos adecuados para el mejor desempeño de sus funcionarios.
Modernizar los controles en las operaciones aduaneras.	Emisión del Reglamento de aprobación de plan piloto para implementar DUA digital de operaciones de tránsito en todas las aduanas del país.		Dictar por parte de la DNA las directivas que extiendan la obligatoriedad del uso del DUA electrónico para las operaciones de exportación.
	Emisión del Reglamento que extiende aplicación de plan piloto de DUA digital de importación y su anexo operativo.		
	Emisión del Reglamento sobre control de operaciones de tránsito aduanero a través de precinto electrónico, generalizando su alcance para el tránsito de contenedores a nivel nacional y estableciendo su órbita de aplicación a los despachantes de aduana del país y su anexo operativo al Reglamento.		Aprobar el Reglamento para la implementación del uso del precinto electrónico en las operaciones de tránsito de mercaderías enlonadas o sueltas.
	Inclusión del sistema de gestión de riesgo en el Anteproyecto de Ley del Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay donde se especifique que el sistema debe utilizar técnicas de tratamiento de datos y basarse en criterios que permitan identificar y evaluar los riesgos.		Implementar una unidad especializada en investigación e inteligencia aduanera dentro de la DNA con competencia específica en la gestión de riesgos en línea con el nuevo Código Aduanero Uruguayo.
Agilizar tramitación de controles aduaneros sobre mercadería en frontera adaptándolos a los mejores estándares internacionales.	Inclusión de la figura del OEC en el Anteproyecto de Ley del Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay.		Dictar normativa específica que regule la figura del Operador Económico Calificado así como su implementación a operaciones aduaneras de importación, exportación y tránsito.

REFORMAS DE POLÍTICA Y OBJETIVO	COMPROMISOS DEL PROGRAMA I	COMPROMISOS DEL PROGRAMA II	COMPROMISOS DEL PROGRAMA III
Generar nuevos instrumentos de promoción de forma de optimizar la promoción de exportaciones e inversiones en el exterior.	Suscripción del Acta de la Reunión Ministerial de la CIACEX donde se indique la priorización de las antenas comerciales en el exterior.		Suscribir un Acuerdo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Uruguay XXI para poner en marcha un piloto de Antena Comercial en New York, Estados Unidos de América.
Generar mecanismos específicos para impulsar la re-inversión de empresas ya localizadas en el país.	Suscripción del Acta de la Reunión Ministerial de la CIACEX donde se impulse la creación de una Unidad de la Post-Inversión en el marco de Uruguay XXI.		
Componente IV: Mejoras de las Capacidades de Innovación			
Impulsar el impacto de la IED en el desarrollo nacional.	<p>Compromiso de Gestión entre el Poder ejecutivo y la ANII a través del cual se establece: a) metas de gestión; b) recursos para la implementación del PENCTI; c) mecanismos de seguimiento y evaluación.</p> <p>Aprobación por parte de ANII de las bases generales para la creación del Fondo Orestes Fiandra para financiar empresas de mediano a mayor porte radicadas en el país con perfil innovador.</p> <p>Preparación de las bases generales del programa de subsidios para ingreso de patentes de pequeñas y medianas empresas de los sectores biotecnológico, farmacéutico, eléctrico-electrónico, TICS y metalmecánico.</p>		Suscribir acuerdos de gestión entre el Poder Ejecutivo y la ANII en el Marco del PENCTI que contemplen un capítulo de innovación empresarial asociada a emprendimientos.
Promover la sinergia entre el sector académico, la industria local y la IED.	Aprobación por parte de ANII de al menos dos fondos sectoriales de innovación tecnológica para consorcios empresa-academia, en función de los sectores priorizados en el PENCTI.		Aprobar las bases para la promoción de redes y centros tecnológicos que fomenten la innovación empresarial a través de la colaboración con múltiples empresas e instituciones privadas.

REFORMAS DE POLÍTICA Y OBJETIVO	COMPROMISOS DEL PROGRAMA I	COMPROMISOS DEL PROGRAMA II	COMPROMISOS DEL PROGRAMA III
Fortalecer el marco normativo para la generación de capacidades tecnológicas.	Ratificación de la Ley de creación de la Universidad Tecnológica del Uruguay.		Adoptar por parte de la UTEC medidas para instalar un Instituto Técnico Regional así como para aprobar carreras técnicas de formación de recursos humanos con impacto en la tecnificación de la actividad agraria.
	Compromiso de Gestión entre el Ministerio de Educación y Cultura y el PEDECIBA para aumentar la formación de recursos humanos avanzados.		Promulgar la Ley que dota a la UTEC de recursos financieros y le regula su funcionamiento.
	Aprobación por parte de ANII de las bases generales para subsidiar asistencia técnica de expertos extranjeros para empresas locales.		Suscribir por parte de la ANII al menos ocho convenios de capacitación con universidades y centros de investigación extranjeros.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/___

Uruguay. Préstamo ___/OC-UR a la República Oriental del Uruguay
Programa de Posicionamiento Estratégico Internacional II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Posicionamiento Estratégico Internacional II. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$120.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 20__)