

Los incentivos y apoyos públicos a la producción en el Uruguay

Martín Lavalleja
Federico Scalese



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

45

OFICINA DE LA CEPAL
EN MONTEVIDEO

Los incentivos y apoyos públicos a la producción en el Uruguay

Martín Lavalleya
Federico Scalese



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Martín Lavalleja y Federico Scalese, Consultores de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, bajo la supervisión de Verónica Amarante, Directora de dicha oficina, en el marco del convenio de cooperación técnica suscrito con el Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay.

Se agradecen los comentarios realizados por Gabriel Papa y Ana Inés Morató, de la Asesoría Macroeconómica y Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1727-8694 (versión electrónica)
ISSN: 1727-8686 (versión impresa)
LC/TS.2020/11
LC/MVD/TS.2019/8
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-01173

Esta publicación debe citarse como: M. Lavalleja y F. Scalese, "Los incentivos y apoyos públicos a la producción en el Uruguay", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 45 (LC/TS.2020/11-LC/MVD/TS.2019/8), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Sistematización de los principales incentivos a la producción	9
A. Inversión	9
B. Investigación e innovación	12
C. Exportación	13
D. Capacitación	15
E. Empleo.....	16
F. Otros instrumentos	17
II. Cuantificación de los incentivos	19
III. Estructura de incentivos por sector de actividad	23
IV. Análisis de recomendaciones de la literatura.....	29
V. Comentarios finales.....	31
Bibliografía.....	33
Anexo	35
Serie Estudios y Perspectivas-Montevideo: números publicados.....	49
Cuadros	
Cuadro 1	Estructura del total de incentivos a la producción por sector de actividad y tipo, 2017
	26
Cuadro A1	Sistematización de los principales incentivos a la producción
	36

Gráficos

Gráfico 1	Inversión total promovida por la COMAP.....	10
Gráfico 2	Estructura del total de incentivos a la producción por tipo de apoyo, 2017.....	20
Gráfico 3	Estructura del total de incentivos a la producción por área, 2017	21
Gráfico 4	Estructura del total de incentivos a la producción por sector de actividad, 2017.....	24
Gráfico 5	Relación entre el monto de los incentivos y el Valor Agregado Bruto, por sector de actividad, 2017	25
Gráfico 6	Distribución del monto de incentivos y el total de ocupados privados, por sector de actividad, 2017	25
Gráfico 7	Estructura del total de incentivos a la producción por sector de actividad y tipo, 2017	27
Gráfico A1	Distribución del monto de incentivos y el total de ingresos laborales de los ocupados privados, por sector de actividad, 2017	48

Resumen

El presente documento tiene como objetivo sistematizar y cuantificar los incentivos y apoyos públicos que el gobierno otorga al sector productivo en Uruguay, siendo clasificados y analizados por área y sector de actividad. Para ello, se relevan todos los programas y reglamentaciones vigentes en el año 2017. Entre estos instrumentos de apoyo al sector productivo se cuentan las exoneraciones fiscales y de aportes patronales, la devolución de tributos a la exportación, la protección arancelaria, los subsidios, los créditos preferenciales, los programas e incentivos a la capacitación, entre otros. A su vez, algunos de estos instrumentos implican la movilización directa de recursos presupuestales, mientras que otros tienen una naturaleza diferente. En este trabajo se analizan los dos tipos de instrumentos de manera integrada, considerando que los recursos involucrados en las exoneraciones de impuestos al sector productivo se corresponden con el gasto tributario generado a partir de cada exoneración determinada.

Se estima que los recursos involucrados en la estructura general de incentivos alcanzaron los 2.414 millones de dólares en el año 2017, representando el 19.6% de la recaudación de DGI y un 4.1% del PIB de ese año. Al descomponer esta cifra por tipo de apoyo se evidencia que existe una fuerte concentración en exoneraciones de tributos, devoluciones de impuestos a las exportaciones y aportes patronales a la seguridad social. A su vez, si se observa el total de los incentivos clasificados por el área a la cual se destina el apoyo, se encuentra que el 67% de los recursos se destina a fomentar la inversión.

Por otra parte, cuando se discriminan los incentivos brindados al sector productivo por sector de actividad se observa que cerca de la mitad de los incentivos se asignan a dos sectores. En particular, el 23% de los incentivos se destinan a las "Actividades primarias", mientras que el 22% se destina a la "Industria manufacturera". El análisis de los incentivos recibidos por sector productivo en relación al Valor Agregado Bruto (VAB) de cada sector, pone de manifiesto que el sector "Actividades primarias" es el que recibe mayores incentivos relativos, los cuales equivalen al 17% de su VAB. Esta cifra representa más del doble de lo que reciben los sectores que le siguen.

Adicionalmente se compara la distribución de incentivos en relación a la distribución de ocupados privados por sector de actividad. De esta manera, encontramos que el sector "Actividades primarias" recibe el 23% de los apoyos mientras que emplea al 12% de los ocupados privados. Por otra parte, la

“Industria manufacturera” recibe el 22% de los incentivos, al tiempo que emplea al 13% de los ocupados privados. En el otro extremo, encontramos al sector “Comercio” que empleando al 22% de los ocupados privados recibe solamente el 9% de los apoyos y el sector “Servicios personales y hogares con servicio doméstico” que ocupando al 13% de los privados recibe el 1% de los apoyos.

Por otra parte, se compara la estructura sectorial de apoyos con la distribución de ingresos laborales de los ocupados privados. Se encuentra que el sector “Actividades primarias” recibe el 23% de los apoyos y genera el 10% de los ingresos laborales.

Finalmente, se realiza una recopilación de las principales recomendaciones que se encuentran en la literatura sobre los incentivos al sector productivo, donde se resalta la importancia que tiene el diseño de los incentivos fiscales a la hora de generar un impacto significativo en la producción. Además, se pone de manifiesto la relevancia y oportunidad de generar mecanismos que garanticen el control y evaluación de los resultados de cada instrumento, de forma de garantizar su buen funcionamiento y/o su oportuno perfeccionamiento.

Introducción

Una de las tareas de los gobiernos consiste en administrar las reglas de juego con las que las empresas desarrollan su actividad. Se establece así una estructura de incentivos con el objetivo de que la actividad económica contribuya a mayores niveles de desarrollo. Es deseable que dicha estructura de incentivos sea evaluada y adaptada a una realidad cambiante, para lo que se hace imprescindible el análisis riguroso de información estadística.

El sector productivo en Uruguay recibe incentivos y apoyos a través de diferentes instrumentos, que implican a su vez diversos montos de apoyo. Entre estos instrumentos se cuentan las exoneraciones fiscales y de aportes patronales, la devolución de tributos a la exportación, la protección arancelaria, los subsidios, los créditos preferenciales, los programas e incentivos a la capacitación, entre otros. Algunos de estos instrumentos implican la movilización directa de recursos presupuestales, mientras que otros tienen una naturaleza diferente. Por ejemplo, las exoneraciones no implican una transferencia monetaria hacia el sector empresarial en sentido estricto sino que consisten en que el Estado deja de percibir una recaudación determinada. En este trabajo se analizan los dos tipos de instrumentos de manera integrada, considerando que los recursos involucrados en las exoneraciones de impuestos al sector productivo se corresponden con el gasto tributario generado a partir de una exoneración determinada. Este gasto refleja la ausencia o pérdida de recaudación potencial resultante de un tratamiento impositivo diferente o excepcional al previsto en el sistema tributario del país (DGI, 2018)¹.

Cabe destacar que se considerarán en este estudio sólo los gastos tributarios que se corresponden con incentivos tributarios al sector productivo, entendidos como aquellos que intentan promover determinados objetivos relacionados con políticas productivas como el aumento de la inversión, la generación de empleo o la priorización de la producción nacional (CEPAL/OXFAM, 2019).

¹ Un análisis más preciso del impacto de las exoneraciones implicaría estimar cuanto de ese impuesto se recaudaría de todos modos si no existiera la exoneración, analizando la elasticidad de la producción a la exoneración tributaria, lo que excede el alcance de este trabajo.

En particular, no se considerarán las exoneraciones y exenciones de IVA orientadas a favorecer o promocionar el consumo de ciertos bienes.

Uruguay ha avanzado en la medición oficial y periódica del gasto tributario, aunque resta avanzar en la medición de la efectividad de las diversas exoneraciones para cumplir con los objetivos para las cuales fueron creadas. Entendiendo que una política de incentivos fiscales será costo-efectiva si los beneficios que produce, tanto económicos como sociales y ambientales superan a los costos que genera, los cuales incluyen desde el costo fiscal por la pérdida de recaudación hasta efectos en la eficiencia, equidad y transparencia (CEPAL/OXFAM, 2019).

Por otra parte, estos instrumentos pueden orientarse a incentivar directamente la producción o concentrarse en una parte del ciclo de negocios como la inversión, la innovación o la exportación. A su vez, pueden dirigirse a un sector de actividad en particular o ser de carácter general. Es por ello que para comprender la estructura general de incentivos es relevante analizar el esfuerzo fiscal realizado por área y sector de actividad.

En los últimos quince años se realizaron algunas modificaciones en la estructura de incentivos que modificaron la magnitud de las exoneraciones, alterando su composición². Conocer en profundidad la estructura actual de incentivos y apoyos permite realizar un análisis crítico de la nueva orientación de estos recursos, brindando información relevante para el diseño de políticas. Si bien existen esfuerzos parciales de sistematización y cuantificación³, en el presente trabajo se aborda este ejercicio de manera exhaustiva, analizando de forma integrada la totalidad de instrumentos.

En la primera sección se describen los principales apoyos otorgados mediante exoneraciones fiscales, exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social, apoyos vía subsidios, apoyos a la exportación, medidas de protección en frontera y otros tipos de apoyos. Estos instrumentos se clasifican según sus características en las categorías de inversión, exportación, generación de empleo, investigación e innovación, capacitación y otros. Una descripción exhaustiva y detallada de todos los instrumentos relevados se presenta en el cuadro A1. Una vez sistematizados todos los instrumentos, se contactó a los organismos involucrados con el objetivo de validar la información preliminar, relevar posibles instrumentos no incluidos, así como solicitar el presupuesto ejecutado en 2017. Los organismos consultados fueron: ANDE, ANII, BPS, CEI, Dirección Nacional de Aduanas, DGI, INACOO, INIA, INEFOP, LATU, MEF, MIEM, MINTUR, MGAP, MTSS, OPP, Transforma Uruguay y Uruguay XXI.

En la segunda sección se presenta una estimación de los montos totales de recursos que estos instrumentos implican para el año 2017, manteniendo la clasificación en relación a los tipos de instrumentos y áreas a las que se orientan. Luego, a partir de la ubicación de los incentivos en una matriz por sector de actividad, se realiza un análisis de la estructura, identificando de diversas maneras el esfuerzo fiscal por sector. Cabe destacar que el análisis de los resultados de los instrumentos y las consideraciones sobre la efectividad del gasto escapan al objetivo de este trabajo. Por último, se plantea una breve discusión en base a las recomendaciones que se suelen realizar en la literatura sobre el tema.

² Por ejemplo, el decreto 455/007 introduce cambios a la ley de inversiones (2007) resultando en un aumento de las exoneraciones, la Ley 18.795 de promoción de la vivienda de interés social del año 2011 produce un aumento significativo en la inversión exonerada en el sector construcción, la reforma tributaria de 2007 (Ley N° 18.083) altera la estructura de exoneraciones, disminuyendo por ejemplo la exoneración de aportes patronales al sector industrial, entre otras.

³ Ver, por ejemplo, Ackermann et. al. (2018) para el sector agropecuario y Transforma Uruguay (2017) para la sistematización de programas de apoyo al sector productivo.

I. Sistematización de los principales incentivos a la producción

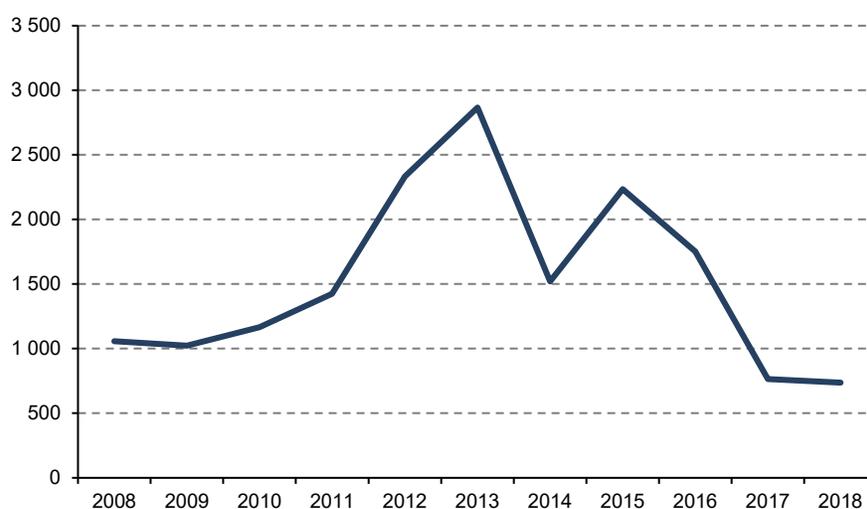
A. Inversión

Una de las principales herramientas para incentivar la inversión se establece en la Ley N° 16.906, que declara de interés nacional la promoción y protección de inversiones, diseñando un régimen general para su promoción. A casi diez años de su creación, en noviembre 2007 se establece una nueva reglamentación con el decreto 455/007, que busca dinamizar las inversiones en el país. Los principales cambios establecidos consisten en la generalización de la posibilidad de postular a las exoneraciones a todos los sectores de actividad y formas societarias de las empresas, la simplificación de los requisitos de acceso y el establecimiento de criterios para vincular el monto de la exoneración con el de la inversión realizada en beneficio de objetivos explícitos de desarrollo (Carbajal et al, 2014). La nueva reglamentación logró aumentar el monto total de la inversión promovida, que presentó un crecimiento marcado hasta 2013. Luego de ese año la inversión promovida cae, con una leve recuperación en 2015, ubicándose en 2018 en su punto más bajo desde el 2008 (véase el gráfico 1).

En esta ley se estipulan dos tipos de estímulos, uno de orden general y otro específico para determinadas inversiones consideradas de interés. Los beneficiarios de estos estímulos fiscales son todos los contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) que realicen actividades industriales o agropecuarias y las cooperativas, excluyéndose explícitamente a partir de 2018 a las empresas de la industria tabacalera (decreto 143/018).

Los estímulos generales consisten en beneficios a los que se accede de manera automática en el momento de la adquisición de bienes muebles destinados directamente al proceso productivo o a equipos para el procesamiento electrónico de datos, junto a los bienes necesarios para su funcionamiento. Estos beneficios consisten en la exoneración del impuesto al patrimonio (IP), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la exoneración del Impuesto Específico Interno (IMESI) a la importación.

Gráfico 1
Inversión total promovida por la COMAP
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por: ANDE, ANII, BCU, BPS, CEI, Dirección Nacional de Aduanas, DGI, INACOOP, INIA, INEFOP, LATU, MEF, MIEM, MINTUR, MGAP, MTSS, OPP, Transforma Uruguay y Uruguay XXI.

Por otra parte, se establece que el Poder Ejecutivo tiene la potestad de otorgar determinados beneficios fiscales a las mejoras fijas y a la adquisición de un conjunto de bienes inmateriales⁴. Dentro de estos beneficios encontramos la exoneración de IP, un régimen especial de depreciación acelerada para el IRAE e IP y la disminución de hasta tres puntos de aportes patronales en las contribuciones especiales a la Seguridad Social para empresas de la industria manufacturera.

En otro orden, las empresas de cualquier sector de actividad pueden presentar un proyecto de inversión al poder ejecutivo para que sea declarado promovido. En este caso podrán acceder a una serie de beneficios adicionales como la exoneración de parte del IRAE, y la exoneración del IP, IVA y tasas y tributos a la importación. El monto exonerado de IRAE varía entre el 20% y el 100% del monto invertido, dependiendo del puntaje obtenido por el proyecto en una evaluación que considera las dimensiones de generación de empleo, descentralización, aumento de exportaciones, producción más limpia, inversión en investigación y desarrollo, y un indicador sectorial.

Por otra parte, a partir de la ley de reforma tributaria de 2007, las rentas por inversiones en determinados bienes muebles realizadas por micro y pequeñas empresas se encuentran exoneradas por un monto de hasta el 40% de la inversión, lo que con una tasa de IRAE de 25% determina una exoneración final de IRAE del 10% del monto de la inversión. Si la inversión es realizada en la construcción o ampliación de hoteles, moteles y paradores o en inmuebles destinados a la actividad industrial o agropecuaria, la renta exonerada se ubica en el 20% de la inversión, por lo que la exoneración final de IRAE alcanza al 5%.

La ley de inversiones permite a su vez que el poder ejecutivo declare como promovido a un sector de actividad en particular, recurso que se ha utilizado para los siguientes sectores: call centers, biocombustibles, biotecnología, centros de atención a distancia, centros de servicios compartidos,

⁴ Marcas, patentes, modelos industriales, privilegios, derechos de autor, valores llave, nombres comerciales y concesiones otorgadas para la prospección, cultivos, extracción o explotación de recursos naturales, otros bienes, procedimientos, invenciones o creaciones que incorporen innovación tecnológica y supongan transferencia de tecnología.

forestal, generación de energía, hidrocarburos, comunicación, electrónica, naval, gráfica, turismo, innovación científica y tecnológica, intermediación financiera externa, maquinaria agrícola, navegación marítima o aérea, residuos sólidos industriales, software, vehículos o autopartes, transporte de carga y vivienda.

El tratamiento dado a la inversión extranjera opera también como incentivo a la atracción de Inversión Extranjera Directa. En este sentido la ley de inversiones establece la no discriminación en el tratamiento según el origen. En el mismo sentido, la legislación uruguaya establece la libre repatriación de capitales, utilidades, dividendos e intereses, la libertad para operar con cualquier moneda así como la no exigencia de una contraparte local para operar ni límites para la dotación de capital extranjero en las empresas.

Existen además otros instrumentos específicos de incentivo a la inversión adicionales a la ley de inversiones. Por ejemplo, en el sector de la construcción, la ley de vivienda de interés social del año 2011 (Ley 18.795) constituye una herramienta de incentivo a la producción. Se declara de interés nacional la mejora en las condiciones de acceso a la vivienda, otorgando beneficios tributarios a proyectos de inversión vinculados a la construcción, refacción, ampliación o reciclaje de inmuebles. Estos beneficios incluyen la exoneración de IRAE, IVA, IP e Impuesto a las Transacciones Patrimoniales (ITP). Esta ley tuvo un impacto significativo y de gran magnitud en términos de producción, multiplicando por cuatro la media de metros cuadrados construidos y un 50% el número de permisos de construcción aprobados (Berruti, F., 2016).

Otro de los incentivos desarrollados por el país para la promoción de inversiones es el régimen de Zonas Francas. En estos territorios, dispuestos por el Poder Ejecutivo, se puede llevar adelante cualquier actividad industrial, comercial o de servicios, con la exoneración de todos los tributos nacionales creados o por crearse, a excepción de los aportes a la Seguridad Social del personal nacional. La exoneración alcanza a la introducción de bienes a la Zona Franca. A partir de esta reglamentación se constituyeron en Uruguay once Zonas Francas, las cuales lograron exportar 4.103 millones de dólares y emplearon a más de 14.000 personas en el 2016⁵.

En la misma línea, el Decreto 524/005 reglamenta la Ley 17.547, regulando la instalación de Parques Industriales. En él se establecen los beneficios fiscales para las empresas que se instalen en los Parques y para aquellas que se encarguen de su explotación. Existen en la actualidad nueve Parques industriales⁶ instalados donde se realizan operaciones industriales, así como operaciones logísticas asociadas. Las empresas usuarias del Parque se encuentran comprendidas en los beneficios y obligaciones establecidas en la ley de Inversiones que se detallaron antes; a su vez podrán contar con beneficios específicos adicionales, consistentes en el aumento en la deducción de IRAE en un 15% y un crédito fiscal por los aportes patronales comprometidos en el indicador de generación de empleo por un período de cinco años. Por su parte, los explotadores del Parque industrial podrán acceder a una exoneración en el IP a bienes de activo fijo por el período de siete años, un régimen especial para la liquidación del IRAE en la amortización de las obras civiles y equipamiento, la exoneración de tributos a la importación de maquinaria y equipo, así como créditos por el IVA correspondiente a la compra de materiales y servicios utilizados en la obra civil, maquinarias y equipos para la instalación del proyecto y equipos para el procesamiento electrónico de datos.

⁵ Estas cifras surgen de las estadísticas publicadas por el Área de Zonas Francas de la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas, en base al Censo de Zonas Francas del 2016.

⁶ Parque Agroindustrial Alto Uruguay, Parque Industrial de Juan Lacaze, Parque Industrial Paysandú, Parque Productivo Uruguay, Parque Industrial las Piedras, Parque Tecnológico Industrial del Cerro, Plaza Industrial S.A., Parque Industrial de Pando, y Parque Industrial y Logístico Ruta 5.

B. Investigación e innovación

Al hablar de innovación no se puede dejar de mencionar nuevamente a la ley de inversiones, en ella se establece a la "investigación, desarrollo e innovación" como una de las dimensiones a evaluar al momento de analizar la promoción de un determinado proyecto de inversión, otorgándose exoneraciones de IRAE mayores a aquellos proyectos de inversión que contribuyan a su desarrollo.

Al amparo de la ley de promoción de inversiones en 2016 se declaran promovidas las actividades de financiamiento destinadas a favorecer el desarrollo de proyectos de inversión que impliquen innovación científica y tecnológica. Estas actividades son exoneradas del Impuesto a la Renta a las Personas Físicas (IRPF) y del Impuesto a la Renta de los No Residentes (IRNR) derivadas de las actividades promovidas, por un plazo de cinco ejercicios fiscales (Decreto 330/016). A su vez, resulta importante resaltar la declaratoria promocional de los sectores de biotecnología y software, sectores innovadores por excelencia que se encuentran exonerados de IRAE siempre que se cumpla que los activos resultantes de las actividades de investigación y desarrollo en estas áreas se amparen en la normativa de protección y registro de propiedad intelectual, los servicios se realicen al menos de forma parcial en el país y los activos resultantes puedan aprovecharse tanto en el país como en el exterior.

Por otra parte, con el objetivo de promover la investigación y la aplicación de nuevos conocimientos a la realidad productiva y social del país se crea en 2007 la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Esta agencia gubernamental facilita fondos para proyectos de investigación, becas de posgrados nacionales e internacionales y programas de incentivo a la cultura innovadora tanto del sector público como del privado. Además de funcionar como articulador entre los actores vinculados al desarrollo del conocimiento, la ANII implementó iniciativas concretas como el Sistema Nacional de Investigadores (SNI)⁷ y el portal Timbó⁸.

ANII trabaja en cuatro grandes áreas: innovación, formación, investigación y emprendimientos. En particular en el área de innovación, el apoyo se brinda a través del diseño y la gestión de instrumentos de financiamiento, apuntando a compartir con las empresas el riesgo de innovar. Estos instrumentos acompañan a las empresas en todas las etapas de la innovación. Por ejemplo, el programa "Herramientas para la innovación" intenta fortalecer e incrementar las capacidades de las empresas para innovar a partir de aportes financieros no reembolsables que permiten financiar una parte del costo del proyecto. En particular, este instrumento permite financiar la contratación de expertos internacionales y profesionales con postgrados en el exterior, así como la realización de pasantías en empresas para estudiantes de Maestrías y Doctorados, y la concesión de becas para la capacitación y desarrollo de empleados en Maestrías y Doctorados. Por otra parte, se brinda la posibilidad de financiar validaciones tecnológicas de una potencial innovación.

En la etapa de implementación de la innovación, con el objetivo de aumentar la productividad y la competitividad, la ANII ofrece fondos no reembolsables de hasta un 70% del costo del proyecto destinado a la innovación en productos, procesos, organización o comercialización. Adicionalmente, para proyectos que hayan finalizado exitosamente esta etapa, se brinda apoyo con el objetivo de potenciar la innovación. En concreto, se financian actividades de perfeccionamiento de la calidad del diseño de la innovación, ajuste técnico y estandarización de las innovaciones, escalamiento para pruebas y ajustes en condiciones reales de las innovaciones, validación productiva y comercial de las innovaciones, pruebas con grupos de clientes, ajustes y mejoramientos del modelo de negocios de la innovación y protección de la innovación.

⁷ El SIN consiste en un programa de incentivos económicos a investigadores nacionales categorizados en base a un estricto sistema de evaluación.

⁸ El Portal Timbó consiste en una página Web que permite el acceso gratuito a todo tipo de publicaciones científicas en todo el mundo para todos los uruguayos.

Por último, se destaca el “Fondo Orestes Fiandra” destinado a otorgar una financiación con una tasa de interés preferencial a empresas de mediano porte intensivas en conocimiento con potencial para realizar una expansión significativa.

Desde el punto de vista sectorial, el sector agropecuario cuenta con el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) creado con el objetivo de formular y ejecutar los programas de investigación agropecuaria tendientes a generar y adaptar tecnologías adecuadas a las necesidades del país y a las condiciones socio-económicas de la producción agropecuaria, participar en el desarrollo científico y tecnológico nacional en el área agropecuaria, y potenciar la transferencia de tecnología agropecuaria.

En este marco, con recursos provenientes del aporte adicional del IMEBA y del aporte al menos equivalente del Poder Ejecutivo, el INIA desarrolla programas nacionales de investigación en la producción de cultivos de secano, pasturas y forrajes, cítrica, frutícola, arroz, carne y lana, leche, forestal, hortícola, familiar, forestal y sustentabilidad ambiental. Por otra parte, el instituto gestiona el Fondo de Promoción de Tecnología Agropecuaria creado con el destino de financiar proyectos especiales de investigación tecnológica relativos al sector agropecuario, no previstos en los planes del Instituto.

En la misma línea, la Dirección General de Servicios Ganaderos y la Dirección General de Servicios Agrícolas, pertenecientes al MGAP, son organismos que se dedican a investigar e innovar en el área agropecuaria con el objetivo de mejorar la productividad del sector en su conjunto y así posicionar al país como un proveedor de excelencia de productos agropecuarios a nivel mundial.

Dentro de los instrumentos específicos que favorecen la innovación en el sector industrial encontramos al Centro de Extensionismo Industrial (CEI). El CEI representa una herramienta de política pública que busca intensificar el uso del conocimiento en las empresas industriales para fortalecer sus capacidades de innovación y competitividad. Se financia con fondos del MIEM y la ANII, ofreciendo diagnósticos tecnológicos e integrales adaptados a la situación de cada empresa, acompañados de un plan de acción. Desde su creación hasta la fecha ha concentrado el apoyo a empresas industriales de los sectores alimentario, maderero, metalúrgico, plástico y químico.

Por otra parte, el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) desarrolla múltiples proyectos de investigación, desarrollo y transferencia tecnológica. En particular, ubicamos por ejemplo al programa de “Ciencia y Tecnología en la producción de alimentos” destinado a potenciar la generación de conocimiento necesario para el desarrollo productivo y orientar la innovación a la transformación productiva y el desarrollo de nuevas actividades, en vinculación con las ventajas competitivas tradicionales. Encontramos también en esta línea el “Programa de Gestión de la innovación en PYMES”, orientado a potenciar las políticas públicas para la promoción de la innovación en PYMES.

C. Exportación

Dentro de los instrumentos orientados a favorecer el comercio exterior se encuentra la herramienta de reintegros de tributos a las exportaciones, a través del cual se devuelven los tributos domésticos que se acumularon a lo largo de la cadena productiva en el momento de exportar. Este mecanismo se basa en el principio de “no exportar impuestos”, y está contemplado por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio (OMC), siempre y cuando la cuantía de la devolución no exceda a la de los tributos pagados (Brun y Lalanne, 2018).

La devolución de impuestos es aceptada como una norma internacional, basada en tres principios: de localidad o de destino, de neutralidad y transparencia, y de competencia justa. El principio de localidad o de destino manifiesta que los impuestos indirectos deben ser cargados a los consumidores finales, por lo que si el bien se exporta, el país exportador no debería gravar esos bienes y por lo tanto los impuestos cobrados deben ser devueltos. Por su parte, la devolución de impuestos a

nivel internacional sirve para establecer una política tributaria transparente y neutral. Finalmente, solo cuando el país exportador devuelve todos los impuestos indirectos y el país importador los cobra, es posible mantener una competencia justa, ya que si no es así el producto exportado sufre las consecuencias de una doble tributación.

Por lo tanto, la existencia de mecanismos de devolución de impuestos asegura a las empresas exportadoras mejorar su competitividad y estar en igualdad de condiciones que sus competidoras, incentivando así el crecimiento y la innovación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este instrumento beneficia a aquellas empresas que ya se encuentran exportando, por lo que no es el instrumento más adecuado si el objetivo es fomentar la internacionalización de nuevas empresas.

El nivel de las alícuotas de la devolución de tributos se fijó en 3% del valor FOB en el nivel general y 6% para sectores con dificultades (Decreto 147/014). Por otra parte, existen sectores productores de bienes primarios o en eslabones iniciales de cadenas que no reciben el beneficio, mientras que otras empresas no lo solicitan. Asimismo, la reglamentación actual establece explícitamente que no se puede acumular este beneficio con el que surge del subsidio al régimen automotriz (Brun y Lalanne, 2018).

Por otra parte, otro instrumento que fomenta la producción nacional a través de la exención de tributos es el régimen de admisión temporaria, el cual se define en la Ley 18.184. La normativa vigente permite la introducción sin pagar tributos de bienes provenientes del exterior con un fin específico, distinto del consumo, para ser re-exportados en el estado en el cual fueron introducidos o luego de haber sufrido alguna transformación, elaboración, reparación o agregación de valor con efectivo uso de mano de obra.

De manera similar, el régimen devolutivo o “draw-back” es definido por la ley mencionada anteriormente como “la posibilidad de reclamar la restitución de tributos y gravámenes abonados por la importación en régimen general de todos aquellos bienes que, por definición puedan importarse en admisión temporaria, que se utilizaron en el país, en la elaboración, transformación, reparación o agregación de valor, con efectiva ocupación de mano de obra, de productos destinados a la exportación”.

Asimismo, la Ley 15.659 autoriza la instalación de tiendas destinadas a la venta de mercaderías libres de impuestos (free-shops) y establece que la venta de dichas mercaderías se considerará exportaciones a los efectos del IVA y del IMESI. La ubicación de estas tiendas sólo podrá establecerse en aquellos puntos de entrada y salida habilitados del territorio nacional en que se disponga de una adecuada infraestructura física y de control aduanero y que no estén ubicados en fronteras terrestres.

En otro orden, diversos organismos gubernamentales ofrecen programas que potencian y promueven las exportaciones. Uruguay XXI es la agencia de referencia en cuanto a programas destinados a promover las exportaciones. Este organismo ofrece cinco grandes programas que se orientan en este sentido: Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), Visitas Comerciales, Misiones Inversas, Marca País y Participación en Ferias⁹.

Las Misiones Inversas, Visitas Comerciales y Participación en Ferias tienen una dinámica similar entre sí. Las dos últimas significan un apoyo a empresas participantes que busquen exportar o ampliar su presencia en un determinado país al cual Uruguay XXI va a participar de congresos o ferias comerciales. Las Misiones Inversas, por su parte, operan de forma análoga, pues Uruguay XXI organiza eventos en nuestro país con el objetivo de captar nuevos inversores o compradores para las empresas nacionales que buscan exportar o ampliar sus exportaciones.

La VUCE es una herramienta que permite optimizar y unificar la documentación de forma electrónica, relativa a los trámites de importación, exportación y tránsito. A su vez, brinda información

⁹ A partir de 2018 se incorpora el Programa ProExport+ diseñado para acompañar en su proceso de internacionalización a mipymes exportadoras o con potencial exportador, a través de la cofinanciación de actividades de promoción, en el marco de un Proyecto de Internacionalización de la empresa.

a los exportadores y potenciales exportadores sobre los requisitos documentales asociados a una operación de comercio exterior y para cada uno de los distintos trámites. Por su parte, el programa Marca País es la representación gráfica, nominal y simbólica que identifica al país, creada con el objetivo de construir y proteger su reputación.

La ANII también ofrece programas con el objetivo de potenciar las exportaciones. Con este propósito, pone a disposición los programas de Certificación y Nuevos Mercados de Exportación y el Fondo Orestes Fiandra. El segundo está dirigido a empresas intensivas en conocimientos, mientras que la primera apoya proyectos de certificación y/o acreditación para acceder o mantener mercados internacionales a empresas de todos los sectores productivos.

Por último, el MIEM gestiona otros tres programas que se enfocan en las exportaciones. El Subsidio Automotriz otorga un crédito fiscal equivalente al 10% del monto exportado y está orientado a empresas que realicen exportaciones de vehículos terminados o semiterminados, ensamblados en el país, o de autopartes de origen nacional. El programa Exporta Fácil, que se gestiona con otros organismos, permite a la empresa exportar de forma simplificada, reduciendo así los trámites burocráticos. El Proyecto de Internacionalización de la Especialización Productiva es un instrumento que promueve la incorporación de tecnologías innovadoras en las cadenas productivas para mejorar la competitividad del país y así fomentar las exportaciones.

Otra forma de incentivar la producción es mediante la protección a la producción nacional, con aranceles que gravan a la importación de determinados productos que compiten con aquellos que se producen al interior del país. Como miembro fundador del MERCOSUR, el arancel de Uruguay se basa en el Arancel Externo Común de dicha unión aduanera. De todas maneras, existen excepciones la mencionada reglamentación.

Los aranceles consolidados de Uruguay, es decir los niveles máximos de arancel para cada línea de producto en particular, se encuentran entre el 6% y el 55%. Por su parte, los aranceles aplicados (aquellos efectivamente percibidos) se ubican entre el 0% y el 30%, aunque a más de la mitad de las líneas arancelarias se les aplica un arancel inferior o igual al 10%.

En 2017, el arancel promedio aplicado a productos agrícolas fue de 9.6%, levemente superior al arancel promedio de los productos no agrícolas (9.4%). Dentro de los primeros, los productos lácteos y el azúcar son los productos con mayores aranceles, ubicándose en 17.9% y 17.2% respectivamente. Por otra parte, las prendas de vestir, los textiles y el cuero, caucho, calzado y artículos de viaje son los productos no agrícolas con mayores alícuotas promedios de arancel, alcanzando valores de entre 15% y 20% (OMC, 2018).

A su vez, cabe mencionar que Uruguay, además del arancel a las importaciones, también aplica otros gravámenes a las mismas, como la tasa consular y los honorarios de los despachantes de aduanas y las autoridades. Asimismo, al igual que los bienes producidos al interior de la economía, los bienes importados están también gravados, en caso que corresponda, por IVA, IMESI e IMEBA.

D. Capacitación

La capacitación tiene un papel fundamental en el fortalecimiento de la competitividad de las empresas, en un contexto marcado por el acelerado cambio tecnológico. Al brindar al trabajador herramientas y conocimientos necesarios para hacer uso de las nuevas tecnologías y procesos productivos, beneficia a las empresas a través del aumento de su productividad. Las empresas ofrecerán cursos de capacitación si esperan que los retornos, expresados a través de incrementos en la productividad, sean mayores que la inversión que están haciendo. Por su parte, los trabajadores estarán dispuestos a capacitarse si esperan incrementos salariales o desarrollo profesional que compense su esfuerzo (Padilla y Juárez, 2006).

Por este motivo, en ciertos casos es fundamental que el gobierno ofrezca programas orientados a la capacitación con el objetivo de que los costos de dicha actividad sean menores para las empresas. En este sentido, diversos actores públicos, como MGAP, MIEM, INEFOP, INACOOOP, Uruguay XXI y LATU ofrecen este tipo de programas.

Los programas del MGAP están orientados al desarrollo de capacidades en las organizaciones de la agricultura familiar y la pesca artesanal con el objetivo de mejorar la inserción de los productores familiares en las cadenas de valor y generar planes de comercialización de productos alimenticios con el Estado. En particular, el programa "Somos mujeres rurales" pone el foco en el desarrollo de nuevas capacidades por parte de las mujeres en el medio rural, mientras que "Somos de acá" se orienta a los jóvenes.

El "Programa Nacional de Capacitación", ofrecido por el MIEM, es un subsidio que tiene como propósito contribuir a la mejora de la competitividad a través de la profesionalización de la gestión empresarial. Por su parte, Uruguay XXI, de forma conjunta con INEFOP, cuenta con el programa "Finishing Schools", herramienta que permite financiar de forma no reembolsable los costos de planes de capacitación a demanda de las empresas de sectores priorizados dentro de la industria de los servicios globales, tanto en habilidades blandas, técnicas o específicas. En la misma línea, se encuentran los dos programas ofrecidos por el LATU: "Normalización y certificación de las competencias laborales y elaboración de perfiles profesionales en los sectores" y "Red de Agentes de Desarrollo Empresarial".

Por su parte, INACOOOP ofrece el Programa de Formación Cooperativa (PROCOOP), el cual es un programa formativo que incluye actividades de capacitación y asistencia técnica para cooperativas, precooperativas y otras organizaciones de la economía social.

Asimismo, INEFOP ofrece otros tres programas orientados a la capacitación ("Fortalecimiento de empresas", "Apoyo a la capacitación" y "Apoyo a la creación de micro y pequeños emprendimientos"). Estos tres instrumentos consisten en subsidios orientados a la capacitación que contribuyan a mejorar la competitividad de las empresas.

E. Empleo

El instrumento más importante que se identifica en esta categoría es el régimen de exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social. A partir de este, se encuentran exentos de aportes los templos consagrados al culto de las diversas religiones, las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza, las sociedades de fomento rural, las empresas de servicios de transporte colectivo urbano y suburbano de pasajeros, las instituciones de asistencia médica sin fines de lucro y las empresas de radiodifusión AM y FM con ingresos por debajo de los 2 millones de unidades indexadas. Por otra parte, el sector rural posee un régimen de aporte patronal especial que opera como una exoneración.

En otra línea, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) ofrece una serie de programas orientados a favorecer la contratación de personal por parte de las empresas. A través de los Centros públicos de empleo se prestan diferentes servicios que tienden a facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral, se apoya la creación de nuevas unidades productivas de pequeño y mediano porte, fortaleciendo las ya existentes, en especial las recuperadas y/o en proceso de reconversión, y por medio de un sistema de Intermediación Laboral se contribuye en la búsqueda y preselección de trabajadores para las empresas. El programa de Emprendimientos productivos apoya iniciativas locales relacionadas a emprendimientos que mejoren y/o generen empleo. Consiste en la adquisición de herramientas y/o equipamiento dirigido a personas de escasos ingresos y/o con dificultades de acceso a créditos convencionales, preferentemente vinculadas a estrategias asociativas. El programa Objetivo empleo brinda un incentivo a las empresas que opten por contratar trabajadores de entre 18 y 65 años, con un nivel educativo de hasta segundo año de bachillerato o su equivalente, desocupados formales por un período no inferior a un año u ocupado laboralmente por período

inferior a noventa días (durante el año de su desocupación). Por último, Yo estudio y trabajo tiene como objetivo ofrecer una primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes de entre 16 y 20 años, para desarrollar competencias transversales que le permitan desempeñarse en el mercado de trabajo, asegurando la continuidad en el estudio.

Por otra parte, la ley de empleo juvenil es un instrumento que tiene como objeto promover el trabajo decente de las personas jóvenes de 15 a 29 años, incentivando la mejora de su empleabilidad y promoviendo la compatibilización del estudio con el trabajo (Leyes 19.133 y 19.689). Esta ley establece tres modalidades de contratación: trabajo protegido y promovido, primera experiencia laboral y práctica laboral para egresados, generando beneficios y estímulos a los empleadores que cumplan con determinados requisitos. En el caso de trabajo protegido se establece un subsidio parcial similar al del programa Objetivo empleo, mientras que en el programa de primera experiencia laboral y práctica laboral para egresados el subsidio alcanzará hasta el 25% y 15% de las retribuciones mensuales respectivamente. A su vez, se brinda acceso gratuito a los servicios de selección y seguimiento ofrecidos a través de los organismos responsables de ejecutar los respectivos programas.

F. Otros instrumentos

En la estructura de incentivos a la producción existe un conjunto de medidas que no se clasifican en los apartados anteriores pero que resulta relevante destacar. En primer lugar, con el objetivo de asegurar la sustentabilidad del sector textil-vestimenta y mejorar las condiciones de trabajo, la Ley N° 18.846 establece un subsidio a distribuir entre las empresas que fabrican productos de vestimenta y sus trabajadores.

En otra línea, existen programas destinados a otorgar financiamiento general a determinado tipo de empresa con mayores dificultades de acceder al mismo. En ese grupo ubicamos por ejemplo a dos programas de ANDE. Por un lado, el "Programa de Financiamiento", destinado a facilitar el acceso al financiamiento para micro, pequeñas y medianas empresas de todo el país. Por otra parte, el "Paquete de fomento a las microfinanzas" busca promover el acceso a financiamiento de las micro y pequeñas empresas, fortaleciendo las capacidades de las instituciones dedicadas a las microfinanzas y potenciando vías para lograr un mayor alcance territorial de MYPES atendidas.

El MGAP por su parte cuenta con el Fondo de Fomento de la Granja destinado, entre otras cosas, a cancelar o amortizar las deudas de los productores o cooperativistas de la granja.

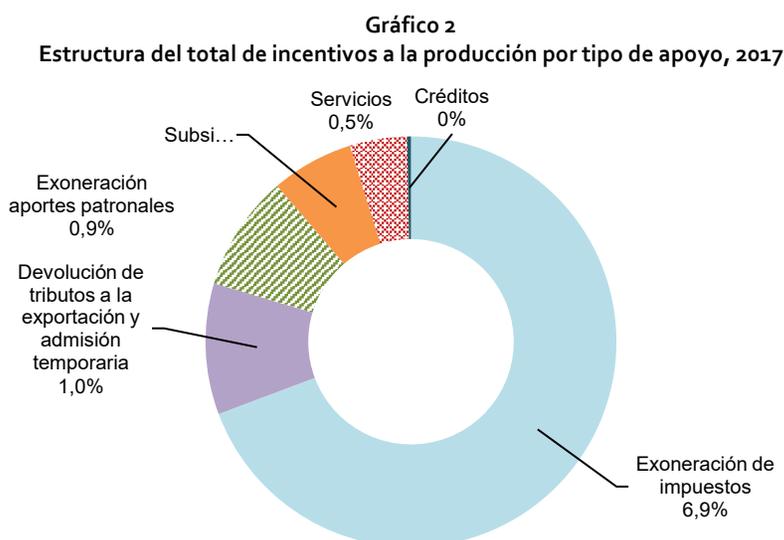
II. Cuantificación de los incentivos

En esta sección se presenta la estimación del total de recursos involucrados en la estructura de incentivos relevados para el año 2017 y sistematizados en el apartado anterior y en el anexo. Con el objetivo de que la estimación incorpore a la totalidad de los incentivos, se incluye tanto a los recursos que se dejan de recaudar por concepto de impuestos, aranceles y aportes a la seguridad social, como las erogaciones asociadas a programas, subsidios o financiamientos otorgados con el objetivo de promover al sector productivo.

Resulta importante destacar que en el caso de las exoneraciones los montos involucrados no son recursos que provengan del presupuesto nacional sino que representan recursos que se dejan de percibir. Por lo tanto, si quisiéramos estimar con exactitud cuánto de este monto efectivamente se deja de recaudar, se debería realizar una evaluación de impacto que estimara qué proporción de estos tributos se recaudaría de todos modos de no existir el incentivo y qué parte se genera a partir de la existencia del instrumento¹⁰. En otras palabras, los recursos asociados a exoneraciones no representarían en su totalidad recursos públicos de no existir la exoneración.

A partir del relevamiento realizado se estima que los recursos involucrados en la estructura general de incentivos alcanzaron los 2.414 millones de dólares en el año 2017, representando el 19.6% de la recaudación de DGI y un 4.1% del PIB de ese año. Esta cifra se encuentra fuertemente concentrada en exoneraciones de tributos, devoluciones de impuestos a las exportaciones y aportes patronales a la seguridad social. Uruguay destaca en América Latina como el país con el gasto tributario más alto como porcentaje del PIB, compuesto en un 77% por exclusiones o exenciones (CEPAL/OXFAM, 2019). En concreto, las exoneraciones de impuestos (IVA, IRAE, IP, IRNR, IMESI e ITP) representan el 69.3% de la suma total de los incentivos a la producción (véase el gráfico 2).

¹⁰ A modo de ejemplo, en Carvajal et al. (2014) se estima el efecto de los beneficios tributarios del Régimen de Promoción de Inversiones. Con información de empresas contribuyentes de IRAE a la DGI durante el periodo 2005 a 2011, encuentran un efecto positivo y significativo sobre la inversión y el empleo.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por: ANDE, ANII, BCU, BPS, CEI, Dirección Nacional de Aduanas, DGI, INACOOP, INIA, INEFOP, LATU, MEF, MIEM, MINTUR, MGAP, MTSS, OPP, Transforma Uruguay y Uruguay XXI.

Se encuentra que en 2017 se dejaron de recaudar 1.672 millones de dólares por exoneraciones identificadas como incentivos a la producción¹¹. Esta cifra está compuesta por 679 millones de IRAE (40.6%), 665 millones de IP (39.8%), 226 millones de IVA (13.5%), 72 millones de IRNR (4.3%), 24 millones por concepto de IMESI (1.4%) y 6 millones por ITP (0.4%).

Un análisis de las principales exoneraciones ubica en primer lugar a diversas exoneraciones de IP establecidas en el título 14 del texto ordenado de 1996¹². A partir de las mismas se deja de recaudar por concepto de IP una cifra cercana a los 429 millones de dólares. Las exoneraciones establecidas por la ley de Zonas Francas siguen en importancia, implicando una resignación de 298 millones de dólares. En tercer lugar, se ubican las exoneraciones otorgadas bajo el amparo de la ley de promoción de inversiones, alcanzando a los 247 millones de dólares. Por otra parte, integran también este rubro 71 millones de dólares de exoneración de IRAE a las compañías de navegación marítima o aérea, 22 millones de dólares exonerados por la ley de vivienda de interés social y 21 millones al sector turismo.

En segundo lugar, luego de las exoneraciones tributarias, encontramos a la devolución de tributos a la exportación y el régimen de admisión temporaria, que juntos involucran al 10.3% del total de recursos. Por otra parte, las exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social representan el 9.1% del total de incentivos. Estos tres instrumentos en conjunto alcanzan casi el 89% de los recursos totales destinados a incentivar a la producción (gráfico 2).

Con un peso menor encontramos los 156 millones de dólares en subsidios que abarcan diferentes áreas y sectores de actividad, y que representan al 6.5% del total de recursos. Dentro de estos subsidios se ubica el subsidio al sector automotriz con un presupuesto ejecutado de 20 millones de dólares, así como los subsidios otorgados por el "Programa de desarrollo productivo rural", el subsidio al sector textil-vestimenta y el "Programa de oportunidades circulares" de ANDE.

¹¹ Un relevamiento detallado de lo que el Estado uruguayo deja de recaudar por concepto de exoneraciones se encuentra en el informe de gasto tributario publicado por la Dirección General Impositiva (DGI, 2018). Si bien ese trabajo es más general, se consideraron en el presente estudio solo aquellas exoneraciones destinadas a incentivar la producción.

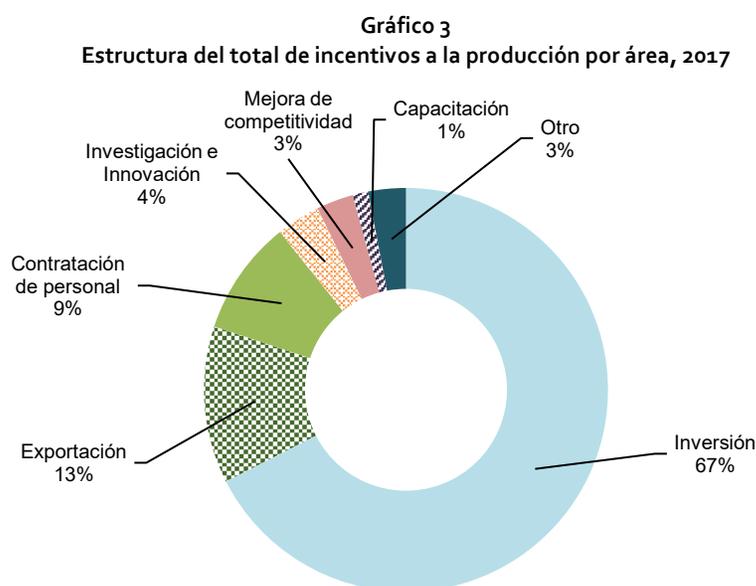
¹² Artículos 13, 15, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 39, 40 y 41.

Por último, el 4.5% de los montos totales se destinan a servicios, dentro de los que se destacan los brindados por la Dirección General de Servicios Ganaderos del MGAP y los diversos programas que ofrece el INIA.

Otra mirada a la estructura general de los recursos destinados a los incentivos puede hacerse clasificando a los instrumentos por área. Desde esta perspectiva se encuentra que el 67% de los recursos se destina a fomentar la inversión (véase el gráfico 3). Dentro de estos, encontramos a las exoneraciones tributarias de diversos impuestos (IP, IRAE, IMESI e IVA) establecidas en la legislación nacional así como las comprendidas en la ley de inversiones (247 millones de dólares) y las exoneraciones establecidas por el régimen de Zonas Francas (298 millones de dólares). Adicionalmente se encuentran en esta categoría programas específicos de fomento de la inversión de diversos organismos (ANDE, MIEM, MGAP y LATU), con una participación en el total sensiblemente menor.

En segundo lugar, con un 13% se encuentran los incentivos a las exportaciones, compuesto por el régimen de devolución de tributos a la exportación (161 millones de dólares), las exenciones realizadas bajo el régimen de admisión temporaria (88 millones de dólares) y con un peso bastante menor los programas que buscan promover las exportaciones como la “Ventanilla Única de Comercio Exterior” de Uruguay XXI, el programa de “Certificación y Nuevos Mercados de Exportación” de la ANII o el programa de “Facilitación del Comercio de Mercancías” del LATU.

A continuación encontramos los programas orientados a fomentar la contratación de personal con el 9%, compuesto principalmente de las exoneraciones de aportes a la seguridad social (222 millones de dólares) y en menor medida de la ley de empleo juvenil y programas como “Objetivo empleo” del MTSS y “SMART Talent” de Uruguay XXI. Con un peso en el total de 4% se ubican los programas destinados a favorecer la investigación e innovación. Dentro de ellos encontramos a diversos programas de la ANII, INIA, MGAP, MIEM, LATU y CEI.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por: ANDE, ANII, BCU, BPS, CEI, Dirección Nacional de Aduanas, DGI, INACOOP, INIA, INEFOP, LATU, MEF, MIEM, MINTUR, MGAP, MTSS, OPP, Transforma Uruguay y Uruguay XXI.

III. Estructura de incentivos por sector de actividad

En la presente sección, se clasifican los diferentes instrumentos por sector de actividad con el objetivo de cuantificar la magnitud de los apoyos recibidos por cada uno de ellos¹³. Por otra parte, se analizan los incentivos recibidos en relación al Valor Agregado Bruto y el empleo de cada sector.

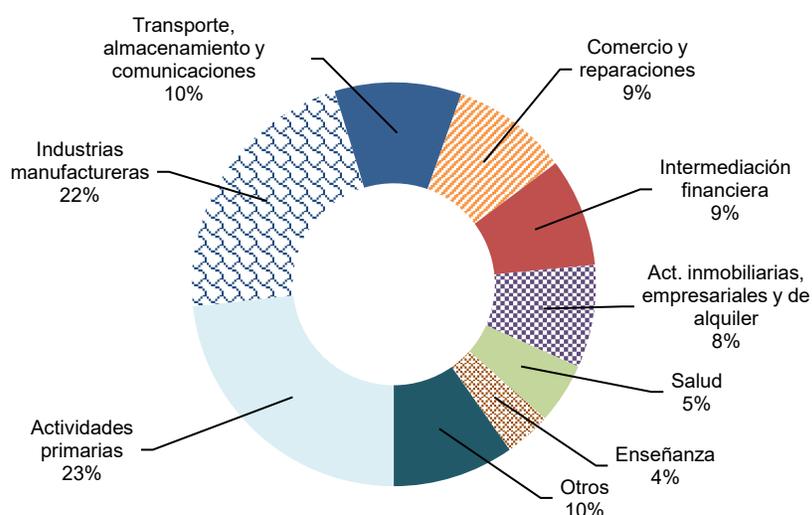
El resultado de esta asignación sectorial muestra que cerca de la mitad de los incentivos se asignan a dos sectores. En particular, se encuentra que el 23% de los incentivos se destinan a las "Actividades primarias" (561 millones de dólares), mientras que el 22% se destina a la "Industria manufacturera" (532 millones de dólares) (véase el gráfico 4).

En una segunda línea y con un peso relativamente menor encontramos al sector "Transporte, almacenamiento y comunicaciones" con el 10%, "Comercio" e "Intermediación financiera" que reciben el 9% de los apoyos y "Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler" con el 8% del valor del total de incentivos.

Unos puntos más abajo, se ubican el sector "Salud" con el 5% de los apoyos y "Enseñanza" con el 4%.

¹³ En los casos en los que el instrumento no podía identificarse con un sector de actividad, se le solicitó a cada uno de los organismos su asignación. A su vez, se solicitó a la DGI la apertura de parte del gasto tributario por sector de actividad y a la Dirección Nacional de Aduanas la asignación sectorial de la devolución de tributos a la exportación y el régimen de admisión temporaria. Por último, la asignación sectorial de las exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social se basó en el trabajo de Bene (2018).

Gráfico 4
Estructura del total de incentivos a la producción por sector de actividad, 2017



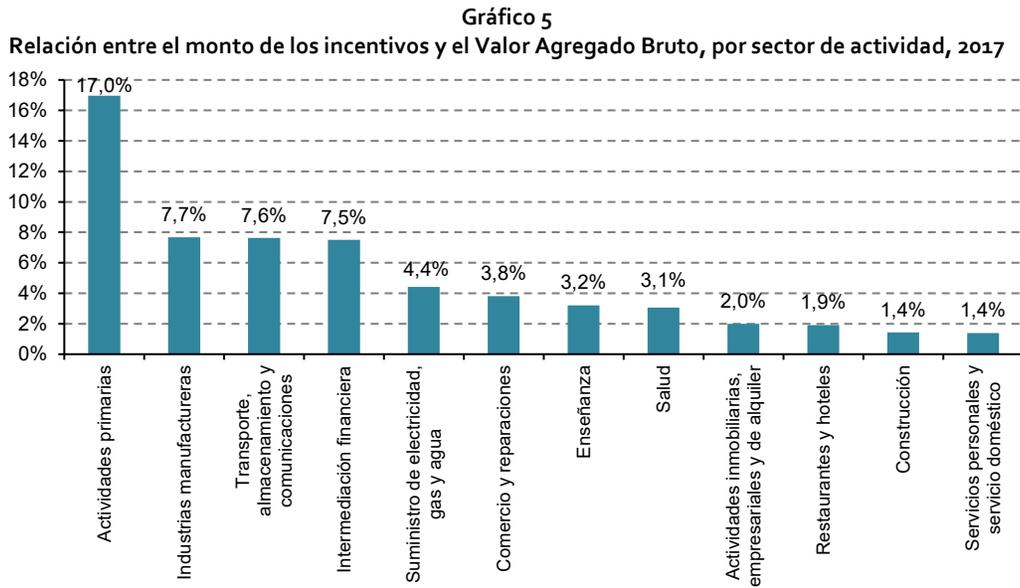
Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por: ANDE, ANII, BCU, BPS, CEI, Dirección Nacional de Aduanas, DGI, INACOOP, INIA, INEFOP, LATU, MEF, MIEM, MINTUR, MGAP, MTSS, OPP, Transforma Uruguay y Uruguay XXI.

Otra manera de estudiar la orientación de los incentivos por sector de actividad consiste en analizarlos en relación al Valor Agregado Bruto (VAB) de cada sector (véase el gráfico 5). Esta mirada permite valorar el esfuerzo fiscal sectorial en relación a la contribución de cada uno de los sectores al PIB del país.

A partir de este ejercicio se concluye que el sector "Actividades primarias" es el que recibe mayores incentivos en función de su aporte al PIB. Estos incentivos equivalen al 17% de su VAB y representan más del doble de lo que reciben los sectores que le siguen.

En este sentido, el sector "Industrias manufactureras" recibe el 7.7% y "Transporte, almacenamiento y comunicaciones" el 7.6% e "Intermediación financiera" el 7.5%. El resto de los sectores reciben apoyos inferiores al 5% de su VAB.

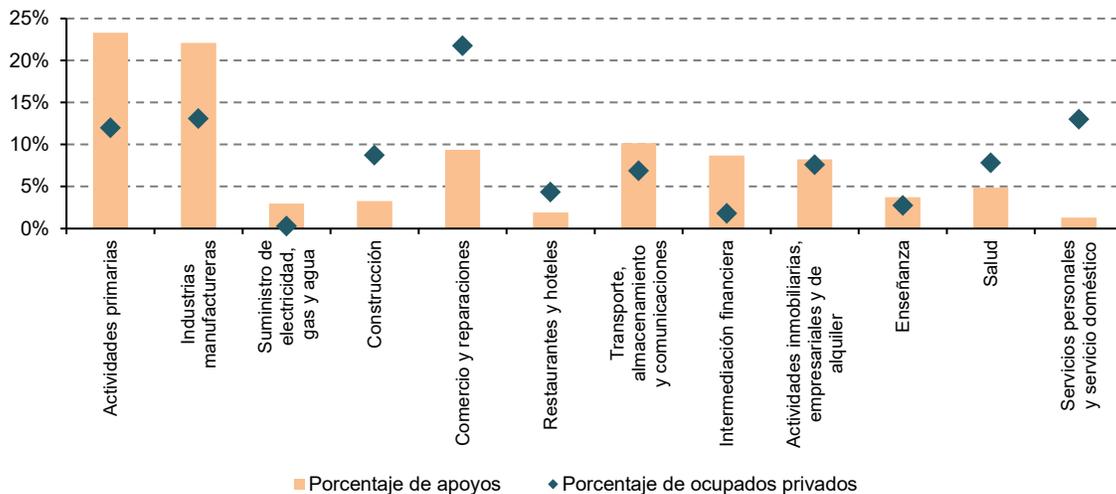
En este punto, es importante tener en cuenta que el PIB sectorial incluye al sector público y al privado. De esta manera, en los sectores donde la participación del sector público es elevada, las proporciones de apoyos al sector privado son sensiblemente mayores a las presentadas, dado que los incentivos no se orientan en general al sector público. Por ejemplo, el PIB del sector "Industria manufacturera" incluye la refinación de combustible realizada por una empresa pública (ANCAP). Si dejáramos fuera su contribución al PIB, la relación entre apoyos y PIB al sector industrial privado sería mayor al 7.7% presentado en el gráfico 5. Lo mismo ocurre en los sectores "Enseñanza" y "Suministro de electricidad, gas y agua", donde el componente público tiene un peso muy elevado y proporción de apoyos al sector privado es muy superior al presentado.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por: ANDE, ANII, BCU, BPS, CEI, Dirección Nacional de Aduanas, DGI, INACOOP, INIA, INEFOP, LATU, MEF, MIEM, MINTUR, MGAP, MTSS, OPP, Transforma Uruguay y Uruguay XXI.

También es posible aproximarse al esfuerzo fiscal por sector de actividad comparando la distribución de incentivos en relación a la distribución de ocupados privados por sector (véase el gráfico 6). De esta manera, encontramos que el sector “Actividades primarias” recibe el 23% de los apoyos mientras que emplea al 12% de los ocupados privados. Por otra parte, la “Industria manufacturera” recibe el 22% de los incentivos, al tiempo que emplea al 13% de los ocupados privados. En el otro extremo, encontramos al sector “Comercio” que empleando al 22% de los ocupados privados recibe solamente el 9% de los apoyos y el sector “Servicios personales y hogares con servicio doméstico” que ocupando al 13% de los privados recibe el 1% de los apoyos.

Gráfico 6
Distribución del monto de incentivos y el total de ocupados privados, por sector de actividad, 2017



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por: ANDE, ANII, BCU, BPS, CEI, Dirección Nacional de Aduanas, DGI, INACOOP, INIA, INEFOP, LATU, MEF, MIEM, MINTUR, MGAP, MTSS, OPP, Transforma Uruguay y Uruguay XXI.

Otra alternativa para analizar el esfuerzo por sector de actividad consiste en comparar la distribución de apoyos con la distribución de ingresos laborales de los ocupados privados (véase el cuadro A1). De esta manera, nos aproximaríamos mejor a la relación entre la distribución de los apoyos y la contribución de cada sector a la oferta de empleos de calidad, entendidos como aquellos con mayores ingresos. El resultado de este análisis muestra que si bien la estructura se mantiene, algunos sectores alteran la brecha. Por ejemplo, el sector “Actividades primarias” recibe el 23% de los apoyos y genera el 10% de los ingresos laborales, aumentando la brecha, mientras que el sector “Servicios personales y hogares con servicio doméstico”, si bien continúa recibiendo menos que su contribución, las diferencias son menores debido a que aunque es un sector que genera mucho empleo los salarios son inferiores a la media.

Adicionalmente, resulta interesante analizar la composición de los incentivos que recibe cada sector de actividad (véase el cuadro 1). De esta manera se podrán identificar perfiles sectoriales según la estructura de apoyos recibidos.

Cuadro 1
Estructura del total de incentivos a la producción por sector de actividad y tipo, 2017
(En porcentajes)

	Exoneraciones	Dev. Trib. a la exportación y AT	Ex. Ap. Patronales	Subsidios	Servicios	Créditos	Total
Actividades primarias	48	19	4	11	17	1	100
Industrias manufactureras	61	26	4	8	0	0	100
Suministro de electricidad, gas y agua	96	0	0	3	1	0	100
Construcción	87	0	1	10	2	0	100
Comercio y reparaciones	95	0	0	4	1	1	100
Restaurantes y hoteles	90	0	0	8	2	0	100
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	90	0	7	3	0	0	100
Intermediación financiera	97	0	0	2	0	0	100
Act. inmobiliarias, empresariales y de alquiler	91	0	0	8	1	0	100
Enseñanza	35	0	64	0	1	0	100
Salud	16	0	82	1	1	0	100
Servicios personales y hogares con servicio doméstico	96	0	0	4	0	0	100
Total	70	11	9	6	4	0	100

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por: ANDE, ANII, BCU, BPS, CEI, Dirección Nacional de Aduanas, DGI, INACOOP, INIA, INEFOP, LATU, MEF, MIEM, MINTUR, MGAP, MTSS, OPP, Transforma Uruguay y Uruguay XXI.

En el caso del sector “Actividades primarias” el 48% de los apoyos recibidos se originan en exoneraciones impositivas, el 19% corresponden a devoluciones de impuestos a las exportaciones y al régimen de admisión temporaria, un 17% a servicios (MGAP e INIA principalmente), 11% a subsidios y un 4% derivado del régimen especial de BPS que goza dicho sector.

Dentro de los 268 millones de dólares que se dejarían de recaudar por exoneraciones tributarias a este sector se encuentran: 119 millones de IVA, 102 millones de IP, 44 millones de IRAE y 3 millones de otros impuestos menores (INRN, ITP).

Completan la estructura de incentivos a este sector: 19% en devolución de tributos a la exportación y admisión temporaria, 17% en servicios, 11% en subsidios y 4% en exoneraciones de aportes patronales¹⁴.

Por otra parte, en la "Industria manufacturera" la estructura de incentivos se caracteriza por un peso un poco mayor de las exoneraciones (61%) y la devolución de tributos a la exportación y admisión temporaria (26%). A su vez, recibe 8% de subsidios, un 4% en forma de exoneraciones de aportes patronales y prácticamente no recibe servicios (0.5%).

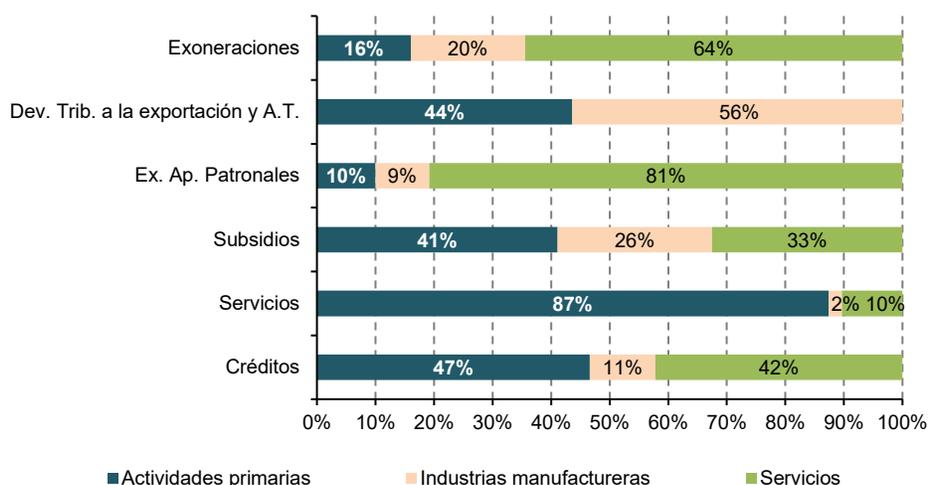
En el caso de las 326 millones de dólares de exoneraciones, estas se componen de 211 millones de IRAE, 115 millones de Impuesto al Patrimonio y el resto de IMESI, IVA e INRN.

Por otra parte, los sectores de "Enseñanza" y "Salud" destacan por el peso importante de las exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social (64% y 82% respectivamente), mientras que en el resto de los sectores, el peso de las exoneraciones en el total de incentivos que reciben supera el 85%.

En cuanto a la distribución de los recursos involucrados en cada tipo de instrumentos por sector de actividad, encontramos que el 64% de las exoneraciones se destinan a los Servicios (véase el gráfico 7). Por su parte, los incentivos vinculados a las devoluciones de tributos a la exportación y el régimen de admisión temporaria, se localizan en la "Industria" (56%) y las "Actividades primarias" (44%).

Las exoneraciones de aportes patronales se concentran en el sector servicios (81%), mientras que los subsidios presentan una distribución más equitativa, 41% a "Actividades primarias", 26% a "Industrias manufactureras" y 33% a "Servicios". Los instrumentos clasificados como servicios se destinan mayormente al sector primario (87%) compuesto en gran medida de los servicios brindados por la Dirección General de Servicios Ganaderos del MGAP.

Gráfico 7
Estructura del total de incentivos a la producción por sector de actividad y tipo, 2017



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por: ANDE, ANII, BCU, BPS, CEI, Dirección Nacional de Aduanas, DGI, INACOOP, INIA, INEFOP, LATU, MEF, MIEM, MINTUR, MGAP, MTSS, OPP, Transforma Uruguay y Uruguay XXI.

¹⁴ El sector agropecuario, si bien no recibe exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social se encuentra incluido en un régimen especial. El aporte patronal de las empresas rurales se encuentra vinculado con las hectáreas explotadas o con la suma total de montepío de sus dependientes en el caso de los contratistas. En este caso se computa como exoneración de aportes patronales, a la diferencia entre lo que debería pagar si aportara una tasa fija de 7.5% y lo que efectivamente paga.

IV. Análisis de recomendaciones de la literatura

El análisis anterior pone de manifiesto la importancia que tienen para el gobierno las exoneraciones tributarias por sobre el gasto directo a la hora de elegir una política para incentivar la producción. Según James (2013), esta preferencia por las exoneraciones surge, entre otros motivos, por el hecho de que son el camino más fácil y visible para otorgar beneficios a ciertas actividades, ya que es más sencillo renunciar a ingresos que todavía no poseen que realizar grandes inversiones en infraestructura o habilidades laborales.

Por este motivo, en la literatura se ha resaltado la importancia que tiene el diseño de los incentivos fiscales. En CEPAL/OXFAM (2019) se brinda un listado detallado de las características deseables que debería tener todo sistema de incentivos. En primer lugar, se destaca que los incentivos tributarios deberían ser proporcionados únicamente a través de leyes, donde se establezcan los criterios de forma clara, objetiva y fácilmente medibles. Además, estos incentivos deben tener una fecha de término, a partir de la cual se realicen los estudios y análisis correspondientes para determinar si la política efectivamente contribuyó al objetivo para el que fue creada y determinar su continuación, mejora o eliminación. Asimismo, es necesario avanzar en la publicación de un listado completo y actualizado con todos los incentivos vigentes, donde se incluyan principalmente los criterios de elegibilidad y los pasos a realizar para obtener el beneficio. Por último, es importante que se realice una evaluación de la eficiencia relativa de cada instrumento, ya que probablemente no exista una única forma de alcanzar el objetivo que se plantea en la política.

Sin embargo, una serie de estudios para la región sobre los determinantes de la inversión y el empleo³⁵ establecen que los incentivos tributarios son solo uno de los múltiples factores que afectan dichas variables. Otras características de los países, como la calidad de la infraestructura, la estabilidad política, la seguridad, el tamaño del mercado, el grado de apertura económica y la calidad de las

³⁵ Ver, por ejemplo, Agostini y Jalile (2009), Artana (2015) e ICEFI (2008).

instituciones resultaron ser más importantes que los incentivos fiscales a la hora de atraer inversiones y generar empleo.

Por otra parte, en los países de América Latina, y Uruguay no es la excepción, está muy extendido el uso de exenciones, devoluciones de impuestos y tasas diferenciales, las cuales se aplican sobre la renta obtenida a partir de determinadas actividades, por lo que se traducen en incentivos relacionados con las utilidades que obtienen las empresas y no tanto con el costo efectivo de la inversión. Por esta razón, en la literatura se plantea que otros mecanismos como las deducciones, créditos tributarios y diferimientos impositivos son más apropiados, ya que están más relacionados con el costo de la inversión (CEPAL/OXFAM, 2019).

Finalmente, Tokman, Rodríguez y Marshall (2006) destacan la importancia de analizar la conveniencia del establecimiento de una excepción tributaria como herramienta de política pública, ya que además de existir alguna razón de interés público para realizar dicha exoneración no deben existir otros instrumentos, como la creación de programas específicos que otorguen subsidios directos o créditos preferenciales, que permitan alcanzar el mismo objetivo de una manera más eficiente.

V. Comentarios finales

Los apoyos al sector productivo alcanzaron en el año 2017 la suma de 2.414 millones de dólares. Esta cifra representa el 19.6% de la recaudación de DGI y el 4.1% del PIB de ese año. La estructura de incentivos se encuentra fuertemente concentrada en exoneraciones, devoluciones de tributos a las exportaciones y exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social, alcanzando entre estos tres instrumentos casi el 89% de la suma total de los incentivos a la producción.

En lo relativo al área al que se destinan los incentivos, se encontró un fuerte direccionamiento a las inversiones, con el 67% del total de los recursos. Por otra parte, se destinaron un 13% al fomento de las exportaciones, un 9% a la contratación de personal y solo un 4% para investigación e innovación.

El análisis de la orientación de recursos por sector de actividad muestra una concentración en actividades primarias (23%) e industria (22%), en un segundo escalón se ubican los sectores "Transporte, almacenamiento y comunicaciones" con el 10%, "Comercio" e "Intermediación financiera" que reciben el 9% de los apoyos y "Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler" con el 8% del valor del total de incentivos. En tercer término, encontramos el sector "Salud" con el 5% de los apoyos y "Enseñanza" con el 4%.

Con el objetivo de medir el esfuerzo fiscal se comparó el monto de los recursos recibidos por cada sector en función su VAB y su contribución al empleo. Se encontró que los recursos recibidos por el sector "Actividades primarias" alcanzan al 17% de su VAB, cerca de cuatro veces más que el recibido por el promedio de los sectores. Desde el punto de vista de la generación de empleo se concluye que mientras este sector recibe el 23% de los apoyos, emplea al 12% de los ocupados.

En el caso de la "Industria manufacturera" se encuentra que recibe recursos por el equivalente al 7.7% de su VAB. Esta cifra representa el 23% de los incentivos totales, mientras que el sector emplea al 13% de los ocupados.

En el otro extremo, encontramos a “Construcción”, “Comercio”, “Enseñanza”, “Salud” y “Servicios personales y hogares con servicio doméstico” que se caracterizan por recibir incentivos en relación a su VAB por debajo del promedio, al tiempo que su contribución al empleo es mayor que la proporción de recursos que reciben.

Por último, se encuentra que los incentivos en la mayoría de los sectores se encuentran compuesto principalmente por exoneraciones fiscales, las cuales representan más del 85% del total. Por otra parte, en los sectores “Actividades primarias” e “Industria manufactureras” el peso de las exoneraciones se ubican en 48% y 61% respectivamente, mientras que reciben alrededor de la cuarta parte de sus incentivos en forma de devolución de tributos a la exportación o admisión temporaria. Los sectores “Enseñanza” y “Salud” destacan por el peso importante de las exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social.

A partir de este análisis y en virtud de la gran magnitud de recursos involucrados en estos incentivos, se refuerza la idea de que es necesaria una revisión sistemática de estos instrumentos, evaluando en particular el impacto de cada incentivo en la generación de empleo e inversión.

Bibliografía

- Ackermann, M., Buonomo M., Muñoz, G., Cortelezzi, A., Barboza, N. y García, F. (2018), "Análisis de las políticas agropecuarias en Uruguay: cuantificación de los apoyos específicos 2014-2016 y su vinculación con las emisiones de gases de efecto invernadero". Monografía del Banco Interamericano de Desarrollo; 622.
- Agostini, C. A. y Jalile, I. R. (2009), "Efectos de los impuestos corporativos en la inversión extranjera en América Latina". *Latin American Research Review*, 84-108.
- Agostini, C. y M. Jorratt (2013), "Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina". *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 130, CEPAL, Santiago de Chile.
- Artana, D. y Templado, I. (2015), "La eficacia de los incentivos fiscales: El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana". *Socios o acreedores?: atracción de inversión extranjera y desarrollo productivo en Mesoamérica y República Dominicana*.
- Bene, N. (2018), "Evolución de exoneraciones y tasa de aporte promedio de aportes jubilatorios". Comentarios de Seguridad Social. Cuarto Trimestre 2018 – N° 62. Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social.
- Berrutti, F. (2016), "Subsidios a la oferta y decisiones de localización: El caso de la Ley de Vivienda de Interés Social". Serie Documentos de investigación estudiantil, DIE 02/2016. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Brun, M. y Lalanne, A. (2018), "Gravámenes incluidos en las cadenas exportadoras del Uruguay". Estudios y perspectivas, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Carbajal, F. Carrasco, P. Cazulo, P. Llambí, C. y A. Rius (2014), "Una evaluación económica de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay". Serie Documentos de Trabajo, DT 20/2014. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oxfam Internacional (2019), "Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50), Santiago, 2019.
- DGI (2018), "Estimación del Gasto Tributario en el Uruguay 2014 – 2017". Asesoría Económica, DGI.
- ICEFI (2008), "Incentivos fiscales y su relación con la inversión extranjera en Guatemala y Nicaragua". *Boletín de Estudios Fiscales No. 8*, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

- James, S. (2009), "Tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications". FIAS, *The World Bank Group*.
- Organización Mundial del Comercio (2018), "Examen de las políticas comerciales". Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, OMC.
- Padilla, R., y Juárez, M. (2006), "Efectos de la capacitación en la competitividad de la industria manufacturera." Serie estudios y perspectivas, CEPAL.
- Tokman, M., Rodríguez, J. y Marshall, C. (2006), "Las excepciones tributarias como herramienta de política pública". *CEP-Chile, Estudios Públicos, Nro, 102*.
- Transforma Uruguay (2017), "Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad".
- Uruguay XXI (2018). "Regímenes Promocionales para la Inversión. Guía del Inversor"

Anexo

Cuadro A1
Sistematización de los principales incentivos a la producción

Programa	Objetivo	Beneficiarios	Tipo de apoyo	Área	Organismo encargado	Gasto tributario (en dólares)
Diversas exoneraciones al IP	Exoneraciones de IP a diversas actividades productivas establecidas en el Título 14 del TO de 1996 y art. 16 de la ley 17.345. Estas disposiciones afectan, entre otros, al sector agropecuario, los bienes muebles e inmuebles y sus mejoras directamente afectados al ciclo productivo industrial y los activos de las entidades aseguradoras.	Todos los sectores	Exoneración	Inversión	-	494 036 862
Zonas francas	Los usuarios de las zonas francas están exentos de todo tributo nacional, incluso de aquellos en los que por ley se requiera exoneración específica, respecto de las actividades que se desarrollan en la misma. Están exonerados, entre otros, de los siguientes tributos: IRAE, IP, IVA, IMESI e ICOSA.	Todos los sectores	Exoneración	Inversión	-	298 301 298
Exoneración por ley de inversiones	La ley N° 16.906 declara de interés nacional la promoción y protección de inversiones. Son beneficiarios los contribuyentes del Imp. a las Rentas de la Industria y Comercio, del Imp. a las Rentas Agropecuarias y del Imp. a la Enajenación de Bienes Agropecuarios, que realicen actividades industriales o agropecuarias.	Todos los sectores	Exoneración	Inversión	-	247 491 357
Exoneración de aportes patronales	La exoneración consiste en la dispensa legal del pago total o parcial de la obligación tributaria. Generalmente se concede a determinadas empresas o sectores de actividad en atención a sus fines, a su naturaleza jurídica o como subvención por sus servicios.	Industria/civil/construcción/agropecuario	Exoneración de Aportes Patronales	Contratación de personal	BPS	220 198 455
Devolución de tributos a la exportación	Apunta a rembolsar a los exportadores los tributos nacionales que debieron pagar para obtener el producto final y que cargan sus costos unitarios. Dicha devolución es calculada según criterios técnicos sobre declaración jurada de costos de los exportadores y puede modificarse a solicitud de parte interesada.	Todos los sectores	Devolución de tributos a la exportación	Exportación	Dirección Nacional de Aduanas/MEF	161 497 098
Admisión temporaria	La AT es la introducción a plaza, exenta de tributos, de mercaderías extranjeras procedentes del exterior del territorio aduanero nacional con un fin determinado, ajeno al consumo, para ser reexpedidas, dentro del plazo que fije la reglamentación, sea en el estado en que fueron introducidas o después de haber sido objeto de una transformación, elaboración, reparación o agregación de valor determinadas, con efectiva ocupación de mano de obra.	Todos los sectores	Devolución de tributos a la exportación	Exportación	Dirección Nacional de Aduanas/MEF	87 601 138
Beneficios a compañías de navegación marítima o aérea	Según lo establecido en el inciso A del art. 52 del Título 4 del TO de 1996, están exentas las rentas correspondientes a compañías de navegación marítima o aérea.	Sector transporte	Exoneración	Inversión	-	70 892 627
Beneficios a monotributistas	Los contribuyentes del Monotributo y los contribuyentes del Monotributo Social MIDES se encuentran exonerados del pago de IVA.	Monotributistas	Exoneración	Inversión	-	70 403 406
Exoneración de IRAE a ciertos contribuyentes y cooperativas	El art. 52 del Título 4 del TO de 1996 establece exoneraciones a las rentas obtenidas por los contribuyentes cuyos ingresos no superen anualmente el monto que establezca el Poder Ejecutivo. Asimismo, se exoneran del pago de IRAE aquellas rentas obtenidas por sociedades cooperativas, por las sociedades administradoras de fondos complementarios de previsión social, y por las Sociedades de Fomento Rural, siempre que sus actividades sean sin fines de lucro.	Todos los sectores	Exoneración	Inversión	-	67 531 973

Programa	Objetivo	Beneficiarios	Tipo de apoyo	Área	Organismo encargado	Gasto tributario (en dólares)
Exoneraciones para bienes y materias primas para la producción agropecuaria	El art. 19 del Título 10 del TO de 1996 exonera de IVA a los bienes a emplearse en la producción agropecuaria y materias primas para su elaboración. El Poder Ejecutivo determinará la nómina de artículos y materias primas comprendidas en este literal y podrá establecer para los bienes allí mencionados.	Sector agropecuario	Exoneración	Inversión	-	53 499 380
Fondo de Desarrollo del Interior	El FDI tiene como objetivos promover el desarrollo local y/o regional e impulsar la descentralización de actividades en los departamentos del interior de Uruguay.	Todos los sectores	Subsidio	Inversión	OPP	48 073 642
Dirección General de Servicios Ganaderos	La DGSG se encarga de proteger y mejorar la salud animal, garantizar la inocuidad de los alimentos de origen animal contribuyendo a la salud pública y el desarrollo sustentable del país. En función de sus cometidos, la visión del organismo es lograr la excelencia técnica, credibilidad y capacidad de respuesta ante el sector agroindustrial y la sociedad.	Sector agropecuario	Servicio	Investigación/ exportación	MGAP-DGSG	40 596 588
Caminería Rural	El Gobierno Nacional colabora con la gestión que hacen los Gobiernos Departamentales de la caminería rural, a través de diferentes programas destinados a tal fin.	Sector agropecuario	Subsidio	Inversión	OPP	33 468 111
Exoneración por ley de vivienda de interés social	La ley 18.795 declara de interés nacional la mejora en las condiciones de acceso a la vivienda, otorgando beneficios tributarios a proyectos de inversión vinculados a la construcción, refacción, ampliación o reciclaje de inmuebles. Estos beneficios incluyen la exoneración de IRAE, IVA, IP e ITP.	Construcción	Exoneración	Inversión	-	21 556 879
Exoneración de IVA a la actividad turística	Consiste en una reducción de hasta nueve puntos porcentuales la tasa del IVA aplicable a ciertas operaciones (siempre y cuando las mismas sean abonadas mediante la utilización de tarjetas de crédito, tarjetas de débito u otros instrumentos análogos).	Turismo	Exoneración	Exportación	-	21 186 274
Subsidio automotriz	El SA está orientado a empresas que realicen exportaciones de vehículos terminados o semi-terminados, ensamblados en el país, o de autopartes de origen nacional. Consiste en diez puntos porcentuales en la Tasa Global Arancelaria utilizables en la importación de vehículos automotores armados en origen, destinados al mercado interno, por cada dólar exportado.	Sector automotriz	Subsidio	Exportación	MIEM	19 620 173
Maquinarias agrícolas	Están exoneradas de IVA las máquinas agrícolas y sus accesorios. Esta exoneración tendrá vigencia cuando la otorgue el Poder Ejecutivo.	Sector agropecuario	Exoneración	Inversión	MIEM	10 936 002
Sistema Nacional de Información Ganadera-Trazabilidad	El SNIG es un sistema de información que tiene como objetivo principal asegurar la trazabilidad del ganado vacuno desde el establecimiento de origen del animal hasta el frigorífico, de acuerdo a las disposiciones y reglamentaciones del MGAP.	Sector agropecuario	Servicio	Investigación/ exportación	MGAP-SNIG	8 600 538
Programa Nacional de Investigación en Cultivos de Secano	Desarrollar alternativas tecnológicas basadas en el conocimiento científico, que permitan mejorar el rendimiento de los cultivos en forma estable, enfatizando el uso sustentable de los recursos naturales, el beneficio económico de los productores, atendiendo a la obtención de productos de adecuada calidad.	Sector agropecuario	Servicio	Investigación	INIA	8 375 963
Programa Nacional de Investigación en Producción de Carne y Lana	Optimizar la competitividad y los resultados económicos de los productores de carne y lana de Uruguay de modo que se reflejen en niveles crecientes de mejora de su calidad de vida. Aumentar la cantidad, calidad y eficiencia de los productos y procesos de producción.	Sector agropecuario	Servicio	Investigación	INIA	6 860 562

Programa	Objetivo	Beneficiarios	Tipo de apoyo	Área	Organismo encargado	Gasto tributario (en dólares)
Facilitación del Comercio de Mercancías	Mejora focalizada de eficiencia de la burocracia pública que reduzca tiempos y costos de trámites y otros procedimientos.	Todos los sectores	Servicio	Exportación	LATU	4 808 752
Programa Nacional de Investigación en Producción de Leche	Generar, adaptar y validar tecnologías para el sector lechero nacional que permitan el desarrollo integral teniendo en cuenta la sostenibilidad económica, social y ambiental del sector en particular y de la sociedad en general.	Sector agropecuario	Servicio	Investigación	INIA	4 565 011
Más Ganadería de carne y lana	Busca, entre otras cosas, promover puestas de carácter asociativo con un perfil innovador, mejorar el resultado económico de las unidades de producción, fortalecer la inclusión de los productores agropecuarios familiares y medianos en las cadenas de valor, y la incorporación de mujeres y jóvenes en el rubro ganadero. Pertenecer al Programa de Desarrollo Productivo Rural.	Sector agropecuario	Subsidio	Inversión/ innovación	MGAP-DGDR	4 481 768
Ciencia y Tecnología en la producción de alimentos	Potenciar la generación de conocimiento necesario para el desarrollo productivo y orientar la innovación a la transformación productiva y el desarrollo de nuevas actividades, en vinculación con las ventajas competitivas tradicionales.	Sector agropecuario	Servicio	Innovación	LATU	4 408 317
Programa de Financiamiento de ANDE	Facilitar el acceso al financiamiento para micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) de todo el país.	MIPYMES	Crédito	Financiamiento	ANDE	4 200 000
Programa Nacional de Investigación en Producción de Arroz	Contribuir a la sustentabilidad económica, social y ambiental de la cadena arrocera a través del desarrollo de cultivos e integración de buenas prácticas de manejo de manera de optimizar el potencial de rendimiento, la calidad de grano y la conservación de los recursos naturales en los sistemas productivos.	Sector agropecuario	Servicio	Investigación	INIA	3 961 979
Programa Nacional de Investigación en Pasturas y Forrajes	Desarrollar, adaptar y validar tecnologías que potencien la producción y maximicen la eficiencia de utilización de pasturas en diferentes sistemas de producción de forma sostenible, bajo un uso racional y responsable de los recursos naturales, contribuyendo al beneficio socio-económico de los productores y de la sociedad.	Sector agropecuario	Servicio	Investigación	INIA	3 497 104
Beneficio de descuento en el cargo de energía eléctrica para industrias	Las industrias que mantengan o aumenten su producción física podrán obtener un descuento en la facturación mensual de energía eléctrica de hasta un 20% el 1° período y hasta 25% en el 2° período si realizan una auditoría energética o implementan una medida de eficiencia energética.	Sector industrial	Subsidio	Inversión	MIEM	3 383 842
Programa Nacional de Investigación en Producción y Sustentabilidad Ambiental	Desarrollar o adaptar tecnología para el manejo de los sistemas de producción que mantengan su productividad y competitividad en el largo plazo, promoviendo y valorizando el cuidado de los recursos naturales utilizados, que cuenten con la aprobación de la sociedad.	Sector agropecuario	Servicio	Investigación	INIA	3 249 032
Programa de oportunidades circulares	Identificar e impulsar la validación de ideas y la implementación de proyectos que promuevan la transición a la economía circular. Se propone un modelo donde los productos, procesos y servicios se diseñan especialmente para optimizar los recursos utilizados y minimizar la generación de residuos.	Todos los sectores	Subsidio	Mejora de competitividad	ANDE	3 212 675

Programa	Objetivo	Beneficiarios	Tipo de apoyo	Área	Organismo encargado	Gasto tributario (en dólares)
Dirección General de Servicios Agrícolas	Proteger y mejorar el estatus fitosanitario y la calidad e inocuidad de productos vegetales a efectos de contribuir al desarrollo sustentable, al comercio agrícola, la preservación del ambiente y la salud de la población.	Sector agropecuario	Servicio	Investigación/exportación	MGAP-DGSSAA	3 013 962
Valorización de residuos y economía circular	Facilitar la valorización de residuos en el sector productivo con base en el principio de jerarquía de gestión y economía circular.	Todos los sectores	Servicio	Inversión	LATU	2 833 458
Programa Nacional de Investigación en Producción Citrícola	Trabajar en un perfil proactivo de producción integrada de cítricos orientado a la exportación, para mejorar la sanidad y la calidad de fruta, incrementando su valor agregado, procurando además la inclusión de nuevos productores.	Sector agropecuario	Servicio	Investigación	INIA	2 823 215
Electrificación Rural	Implica la asignación de importantes subsidios para promover y facilitar la electrificación rural de aquellas familias que aún no acceden a la misma.	Sector agropecuario	Subsidio	Inversión	OPP	2 397 606
Fondo de Promoción de Tecnología Agropecuaria	Estimular y apoyar proyectos de Promoción de Tecnologías Generadas para el sector agropecuario, priorizadas y de alto impacto. Las mismas deberán estar orientadas a reducir las brechas tecnológicas de los productores agropecuarios del Uruguay asociados a instituciones formales o con soporte gremial.	Sector agropecuario	Subsidio	Investigación	INIA	2 223 346
Programa Nacional de Investigación en Producción Familiar	Contribuir desde la investigación científica y el desarrollo tecnológico a la mejora de la sustentabilidad (socioeconómica y ambiental) de los sistemas de producción familiar uruguayos, aportando al desarrollo del medio rural y a la mejora de la calidad de vida de sus pobladores.	Sector agropecuario	Servicio	Investigación	INIA	2 170 747
Planes de Negocios para Exportación de Frutas de Hoja Caduca	Apoyar la exportación de fruta con destino al consumo en fresco o la industrialización tendientes a la consolidación de una corriente exportadora dinámica, que integre a productores a través del patrocinante a la cadena agroexportadora frutícola y permita acceder a mercados internacionales. Es parte del Fondo de Fomento a la Granja.	Sector agropecuario	Subsidio	Exportación	MGAP-DIGEGRA	2 115 202
Programa Nacional de investigación en Producción Frutícola	Fortalecer el desarrollo del sector frutivíticola nacional mejorando su rentabilidad a través de la generación y adaptación de tecnologías que contribuyan a su sustentabilidad económica y social.	Sector agropecuario	Servicio	Investigación	INIA	2 093 477
Programa Nacional de Investigación en Producción Forestal	Contribuir al desarrollo integral del sector procurando mejorar la competitividad de la cadena de la madera asegurando la sustentabilidad y considerando el trabajo en red y la articulación con el Sistema Nacional de Innovación.	Sector agropecuario	Servicio	Investigación	INIA	1 996 305
Fondo rotatorio especial (FRECOOP)	Préstamo para el cofinanciamiento de proyectos de inversión para la viabilidad y el desarrollo de las cooperativas, cualquiera sea su clase y grado. Existen varias líneas diferentes vigentes.	Todos los sectores	Subsidio/ crédito	Inversión	INACOOP	1 919 767
Subsidio textil vestimenta	Asegurar la sustentabilidad del sector y mejorar la calidad y las condiciones del trabajo. Mejorar el modelo productivo, mejorar la competitividad y la productividad del sector, crear fuentes de empleo con mano de obra calificada.	Sector textil	Subsidio	Inversión	MIEM	1 854 778
Programa Nacional de Investigación en Producción Hortícola	Promover la sustentabilidad y el desarrollo del sector minimizando el impacto ambiental de las actividades productivas y asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos, la mejora de la competitividad y valorización de la producción, favoreciendo su inserción en la cadena comercial.	Sector agropecuario	Servicio	Investigación	INIA	1 720 242

Programa	Objetivo	Beneficiarios	Tipo de apoyo	Área	Organismo encargado	Gasto tributario (en dólares)
Certificado de Eficiencia Energética	Busca promover el desarrollo de proyectos de eficiencia energética, otorgando un ingreso monetario por las medidas de eficiencia energética que se hayan implementado.	Todos los sectores	Subsidio	Inversión	MIEM	1 618 894
Implementación de la Innovación	Apoyo a empresas para la implementación de proyectos de innovación, ya sea en productos (bienes y servicios), en procesos, en organización o en comercialización, y de esa manera aumenten su productividad y competitividad.	Todos los sectores	Subsidio	Innovación	ANII	1 551 910
Planes de Negocios para industrialización de Frutas y Hortalizas	Apoyar la industrialización de frutas y hortalizas, así como la incorporación y desarrollo de innovaciones en productos y procesos a partir de materia prima nacional y promover la adopción de tecnologías en la fase industrial. Es parte del Fondo de Fomento a la Granja.	Sector agropecuario	Subsidio/ crédito	Inversión/ innovación	MGAP-DIGEGRA	1 370 047
Centros Tecnológicos Sectoriales	Fortalecer la capacidad del Uruguay para ofrecer servicios de tecnología especializada enfocados al sector productivo mediante la creación de centros tecnológicos nuevos. Las actividades del Centro Tecnológico deberán permitir establecer nuevas capacidades a nivel país o fortalecer las ya existentes.	Todos los sectores	Subsidio	Innovación	ANII	1 308 689
Ley de empleo juvenil	Promover el trabajo decente de las personas jóvenes de 15 a 29 años, incentivando la mejora de su empleabilidad y promoviendo la compatibilización del estudio con el trabajo. La ley prevé beneficios y estímulos a los empleadores.	Todos los sectores	Subsidio	Contratación de personal	MTSS	1 274 961
Fomento a la competitividad territorial	Contribuir a la mejora de la competitividad territorial del país a través del apoyo a la conformación de alianzas entre el sector público, privado y el sistema de educación, investigación e innovación; el desarrollo de estrategias de diversificación productiva, y la consolidación de procesos asociativos.	Todos los sectores	Subsidio	Inversión	ANDE	1 215 653
Programa de Desarrollo de Proveedores	Apoyar la integración de mipymes proveedoras, a las cadenas productivas de las grandes empresas tractoras y/o mejorar las capacidades de los proveedores existentes.	MIPYMES	Subsidio	Articulación productiva	ANDE	1 152 239
Somos Producción Familiar Más integrados	Esta convocatoria tiene como objetivo general fortalecer a las organizaciones en busca de mejorar de la inserción de los productores familiares en las cadenas de valor. Pertenece al Programa de Desarrollo Productivo Rural.	Sector agropecuario	Subsidio	Inversión/ capacitación	MGAP-DGDR	1 137 293
Programa de bienes públicos	Apoyar proyectos orientados al desarrollo de bienes públicos que aborden fallas de mercado y de coordinación que afectan la productividad y competitividad de una o varias cadenas productivas, con impacto regional.	Todos los sectores	Subsidio	Mejora de competitividad	ANDE	1 119 058
Fortalecimiento de empresas	Brinda asistencia técnica que contribuyan a mejorar la competitividad de las empresas, que pueden ser en cualquier temática relevante para el funcionamiento de la empresa, pero deben incluir un componente de capacitación.	Todos los sectores	Subsidio	Capacitación	INEFOP	1 040 877
Parques Industriales y científico-tecnológicos	Incrementar el impacto de los incentivos a las inversiones en términos de los objetivos de desarrollo, a partir de una mayor vinculación entre incentivos y objetivos.	Sector industrial	Subsidio	Inversión	LATU/MIEM	1 005 613

Programa	Objetivo	Beneficiarios	Tipo de apoyo	Área	Organismo encargado	Gasto tributario (en dólares)
Más valor a la producción ovina	Promover la ejecución de proyectos con carácter innovador, que mejoren la inserción de los productores agropecuarios familiares y medianos en las cadenas de valor del rubro ovino, impulsando procesos asociativos, y generando oportunidades y mayores ingresos. Pertenece al Programa de Desarrollo Productivo Rural.	Sector agropecuario	Subsidio	Inversión/ innovación	MGAP-DGDR	1 001 120
Institucionalidad especializada para los servicios de exportaciones no tradicionales	Contar con un marco institucional apropiado para promover el desarrollo de los servicios de exportación no tradicionales.	Todos los sectores	Servicio	Exportación	LATU	986 058
Semilla ANDE	Subsidio parcial para emprendedores y jóvenes empresas que tengan un emprendimiento/proyecto para desarrollar productos, procesos, servicios y/o formas de comercialización que tengan un valor diferencial.	Todos los sectores	Subsidio	Inversión	ANDE	948 148
Decreto de exoneración de IRAE para el sector biotecnología	Beneficia a empresas que realicen biotecnología no tradicional. La finalidad de este instrumento es facilitar la incorporación de biotecnología de desarrollo nacional en las empresas, con el fin de obtener beneficios productivos y aumentar la competitividad.	Sector de biotecnología	Exoneración	Inversión	MIEM	918 255
Lechería Sostenible en la Cuenca Santa Lucía	Apoyo económico no reembolsable para cubrir costos de implementación de sub-proyectos orientados a promover un manejo sostenible de la producción lechera dentro de la cuenca del Río Santa Lucía. Pertenece al Proyecto Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático.	Sector agropecuario	Subsidio	Inversión/ innovación	MGAP-DGDR	885 910
Fondo Industrial	Instrumento diseñado y alineado al objetivo general de diversificar y tecnificar la estructura productiva nacional y desarrollar industrias de soporte que adensen el tejido industrial y potencien la competitividad de las cadenas de valor existentes.	Varios sectores	Subsidio	Inversión	MIEM	855 901
Alianzas para la Innovación	Fomentar la puesta en marcha de proyectos de desarrollo tecnológico o de innovación por asociaciones entre actores del sector productivo y actores del sector de I+D, a través de la conformación de alianzas.	Todos los sectores	Subsidio	Innovación	ANII	842 507
Uruguay Más Cerca	Trabaja para contribuir a los procesos de promoción y planificación del Desarrollo Territorial, con especial foco en el desarrollo económico, para generar mayor equidad en los diferentes territorios del país.	Todos los sectores	Subsidio	Inversión	OPP	813 812
Programa Manejo Regional de Lepidópteros plagas en frutales de hoja caduca	Implementación en el área de producción de frutales de hoja caduca de nueva tecnología acompañada de un estricto monitoreo de forma de disminuir las poblaciones de las plagas, permitiendo obtener un producto inocuo que posibilite acceder a aquellos mercados más exigentes.	Sector agropecuario	Subsidio	Articulación productiva	MGAP-DIGEGRA	798 372
Redes Tecnológicas Sectoriales	Fomenta la asociación y articulación entre privados y públicos, concentrando y fortaleciendo capacidades de investigación, desarrollo e innovación.	Todos los sectores	Subsidio	Innovación	ANII	789 467
Proyecto de Internacionalización de la Especialización Productiva	Promueve la incorporación de tecnologías innovadoras en las cadenas productivas para mejorar la competitividad del país. Ofrece financiamiento con fondos no reembolsables, capacitación y asesoramiento técnico, y misiones comerciales a la región.	Sector industrial	Subsidio	Inversión	MIEM	700 000
Más tecnología para la producción familiar	Apunta a mitigar la brecha tecnológica que existe entre la producción familiar del Uruguay y otros sectores. Pertenece al Programa de Desarrollo Productivo Rural.	Sector agropecuario	Subsidio	Inversión/ innovación	MGAP-DGDR	635 763

Programa	Objetivo	Beneficiarios	Tipo de apoyo	Área	Organismo encargado	Gasto tributario (en dólares)
Apoyo a la creación de micro y pequeños emprendimientos	Se ofrece apoyo a personas emprendedoras, micro y pequeñas empresas y emprendimientos en proceso de formalización, para el desarrollo de ideas empresariales, la creación y el fortalecimiento de empresas sostenibles.	Todos los sectores	Subsidio	Capacitación	INEFOP	607 927
Potenciar la Innovación	Apoyo a empresas para que desarrollen y fortalezcan sus proyectos de innovación exitosos, incluyendo la realización de pruebas piloto, la protección intelectual y la profundización de sus vinculaciones con los mercados destino.	Todos los sectores	Subsidio	Innovación	ANII	576 059
Crédito Italiano	Apoyo a través de financiamiento a las Mipymes y productores familiares para la adquisición de bienes de origen italiano o latinoamericano.	MIPYMES	Crédito	Inversión	ANDE	566 030
Ganaderos Familiares y Cambio Climático	El énfasis estará en la promoción de inversiones incrementales a nivel grupal y/o de predio o unidad productiva, tendientes a reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia ante el cambio climático y la variabilidad climática en las pequeñas explotaciones familiares dedicadas a la producción ganadera.	Sector agropecuario	Subsidio	Inversión	MGAP-DGDR	558 623
Apoyo a la capacitación	Subsidio para capacitaciones (cursos regulares ofrecidos en el mercado o definidas a medida) para mandos medios o personal jerárquico de la empresa.	Todos los sectores	Subsidio	Capacitación	INEFOP	547 280
Paquete de fomento a las microfinanzas	Promover el acceso al financiamiento de las micro y pequeñas empresas (MYPES), fortaleciendo las capacidades de las Instituciones dedicadas a las microfinanzas y potenciando vías para lograr un mayor alcance territorial.	MYPES	Subsidio/ crédito	Financiamiento	ANDE	473 846
Programa de clusters	Apoya la formación o consolidación de grupos asociativos entre mipymes de bienes y servicios pertenecientes a un sector y genera espacios público-privados de mejora competitiva.	MIPYMES	Subsidio	Inversión	ANDE	462 963
Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)	Permite optimizar y unificar la documentación de forma electrónica, relativa a los trámites de importación, exportación y tránsito.	Todos los sectores	Servicio	Exportación	Uruguay XXI	437 999
Red de Agentes de Desarrollo Empresarial	Consolidar un sistema de fomento a MIPYMES, productores agrícolas familiares, empresas de la Economía Social y emprendimientos con alcance nacional.	MIPYMES	Servicio	Capacitación	LATU	381 601
Programa de Gestión de la innovación en PYMES	Potenciar las políticas públicas para promoción de la innovación en PYMES.	PYMES	Servicio	Inversión/ innovación	LATU	359 657
Herramientas para la Innovación	Apoyo a empresas para que incrementen y fortalezcan sus capacidades internas para innovar, de manera que estén mejor preparadas para diseñar e implementar sus proyectos de innovación.	Todos los sectores	Subsidio	Innovación	ANII	341 621
Somos Producción Familiar	Desarrollo de capacidades en las organizaciones de la agricultura familiar y la pesca artesanal para la generación de planes de comercialización de productos alimenticios con el Estado. Perteneciente al Programa de Desarrollo Productivo Rural.	Sector agropecuario	Subsidio	Inversión/ capacitación	MGAP-DGDR	325 407
Marca País	Es la representación gráfica, nominal y simbólica que identifica a un país y lo diferencia de los demás haciéndole único. El resultado de una imagen bien posicionada y clara, es valor añadido a los productos generados en él.	Todos los sectores	Servicio	Exportación/ inversión	Uruguay XXI	312 685

Programa	Objetivo	Beneficiarios	Tipo de apoyo	Área	Organismo encargado	Gasto tributario (en dólares)
Certificación y Nuevos Mercados de Exportación	Promover la competitividad empresarial apoyando proyectos de certificación y/o acreditación para acceder o mantener mercados internacionales.	Todos los sectores	Subsidio	Exportación	ANII	294 752
Programa de Formación Cooperativa (PROCOOP)	Actividades de capacitación y asistencia técnica para cooperativas, pre-cooperativas y otras organizaciones de la economía social. Ofrece formación técnico profesional vinculada al cooperativismo, y promueve aprendizajes teóricos y prácticos para el fortalecimiento de la economía social.	Todos los sectores	Subsidio	Capacitación	INACOOP	258 639
Proyectos de Fortalecimiento Organizacional	El objetivo general es el desarrollo de capacidades asociativas y la participación de organizaciones y colectivos de la agricultura familiar, la pesca artesanal y las poblaciones rurales para consolidarse como actores de los procesos de desarrollo rural en los territorios.	Sector agropecuario	Subsidio	Articulación productiva	MGAP-DGDR	244 328
Fondo Enrique Bia	Lograr la solución de problemas y/o demandas planteadas por el sector productivo, a través del desarrollo de Proyectos Innovadores. Se apunta especialmente a solucionar problemas del sector exportador.	Todos los sectores	Subsidio	Innovación	ANII	238 771
Pre-aceleración de empresas tecnológicas	Implementación de procesos de apoyo a start-ups acorde con las tendencias globales, con apoyo de inversores locales y con proyección internacional una vez completado el apoyo.	Emprendedores	Subsidio	Inversión	LATU	224 000
Fondo de Capital de Riesgo	Mejorar el acceso al financiamiento contemplando las especificidades de las empresas innovadoras. Busca implementar en el mediano plazo un fondo de capital de riesgo público-privado en el país.	Todos los sectores	Crédito	Inversión	LATU	222 697
Fondo Concursable para centros comerciales	Su objetivo es contribuir a mejorar procesos internos de los centros comerciales, mediante la implementación de tecnología que les permita una conectividad multimedia adecuada con sus socios y entre los centros.	Centros comerciales	Subsidio	Articulación productiva	MIEM y la Confederación Empresarial del Uruguay	216 881
Programa de Contratación Pública e innovación	Promoción de la demanda tecnológica del Sector Público como factor de movilización de las capacidades nacionales de innovación y de estímulo a la competitividad empresarial.	Todos los sectores	Servicio	Inversión	LATU	200 579
Planes de negocios productivos-comerciales	Contribuir al fortalecimiento de la cadena de valor de rubros granjeros, con posibilidades de industrialización, exportación e integración a la cadena comercial a nivel nacional.	Sector agropecuario	Subsidio/ crédito	Articulación productiva	MGAP-DIGEGRA	174 710
Somos Mujeres Rurales	Fomentar la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo rural; facilitar el acceso a bienes, servicios y el desarrollo de nuevas capacidades por parte de las mujeres en el medio rural; y generar experiencias que puedan aportar insumos para promover la integración de las mujeres.	Sector agropecuario	Subsidio	Capacitación/ articulación productiva	MGAP-DGDR	174 520
Actividades de fomento	Se financiarán proyectos para que organizaciones emprendedoras desarrollen actividades focalizadas en etapas de sensibilización de la cultura emprendedora, de pre-incubación y de diseño de proyectos y gestación de negocios.	Todos los sectores	Subsidio	Inversión	ANDE	169 106
Finishing Schools	Es una herramienta que permite financiar de forma no reembolsable hasta el 70% de los costos de planes de capacitación a demanda de las empresas, tanto en habilidades blandas, técnicas o específicas.	Todos los sectores	Subsidio	Capacitación	Uruguay XXI	161 647

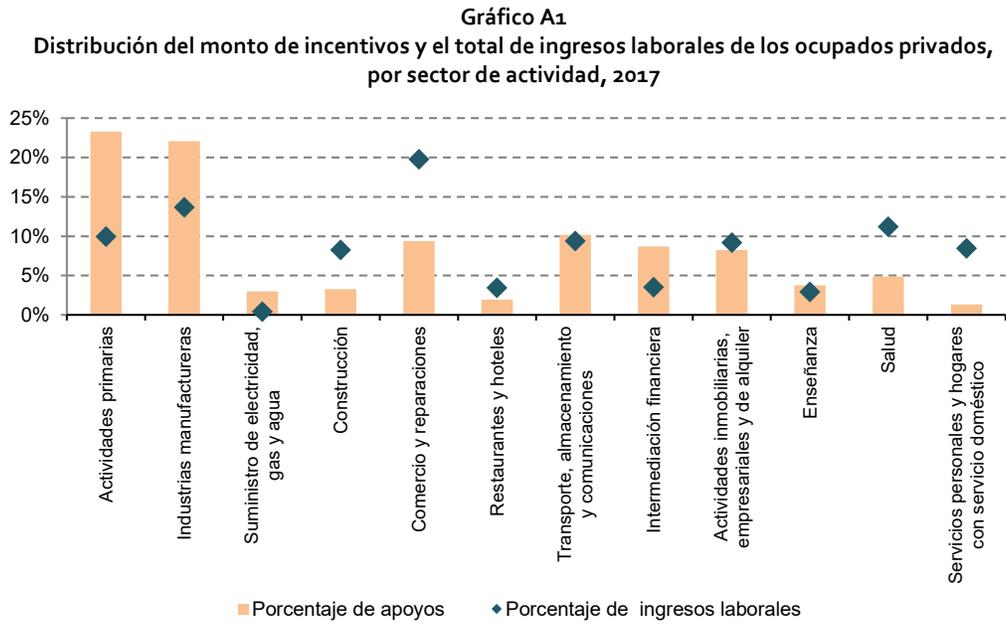
Programa	Objetivo	Beneficiarios	Tipo de apoyo	Área	Organismo encargado	Gasto tributario (en dólares)
Proyectos de inversión para cooperativas	Subsidio a proyectos de inversión que favorezcan el desarrollo de áreas clave de la actividad productiva o prestación de servicios para mejorar la competitividad de la empresa.	Cooperativas	Subsidio	Inversión	MIEM	157 068
Participación en Ferias	Apoyo a empresas participantes que busquen exportar o ampliar su presencia en ese país: alquiler y construcción de stand y ayudas económicas específicas	Todos los sectores	Subsidio	Exportación	Uruguay XXI	155 972
Convocatoria Desarrollo de Videojuegos Multiplataforma	Se convoca a empresas a presentar proyectos con el objeto subsidiar la realización de un videojuego en la(s) plataforma(s) a especificar.	Tics	Subsidio	Mejora de competitividad	MIEM	139 616
Sistema de Alerta temprana: nuevas tendencias en el Comercio Internacional	Generar las condiciones para prever y actuar sobre oportunidades y amenazas vinculadas al comercio internacional.	Todos los sectores	Servicio	Exportación	LATU	138 998
Visitas comerciales	Apoyo a empresas participantes que busquen exportar o ampliar su presencia en ese país: coordinación de agenda y ayudas económicas específicas.	Todos los sectores	Subsidio	Exportación	Uruguay XXI	137 500
Promoción del emprendimiento C-Emprendedor	Promover una cultura emprendedora a nivel nacional, facilitar las condiciones para emprender, y fortalecer la capacidad de los emprendedores para crear y desarrollar empresas con potencial de crecimiento de generación de empleo.	Emprendimientos	Subsidio	Articulación productiva	MIEM	132 229
Smart Talent	Portal especializado en Servicios Globales que promueve alianzas entre empresas, instituciones educativas y personas para potenciar su talento.	Servicios globales	Servicio	Contratación de personal	Uruguay XXI	128 977
Objetivo empleo	Brinda un incentivo a las empresas que opten por contratar trabajadoras/es con determinadas características: personas entre 18 y 65 años; hasta 2º año de bachillerato o su equivalente; desocupados formales por un período no inferior a 1 año u ocupado laboralmente por período inferior a 90 días (durante el año de su desocupación).	Todos los sectores	Subsidio	Contratación de personal	MTSS	127 433
Instituciones intermedias	Seleccionar, constituir y fortalecer a instituciones sin fines de lucro, que puedan desempeñar el rol de "Instituciones intermedias", especializadas en la prestación de servicios de apoyo a las empresas para el fortalecimiento de sus capacidades para la gestión y desarrollo de procesos de innovación.	Todos los sectores	Subsidio	Innovación/ articulación productiva	ANII	126 534
Programa de Desarrollo de proveedores: Sector Público	Contribuir al desarrollo de PYMES competitivas, dinámicas y sostenibles.	MIPYMES	Subsidio	Articulación productiva	LATU	124 448
Servicios Científico-Tecnológicos	Generar o fortalecer servicios científico-tecnológicos a través de la cofinanciación de proyectos que respondan a demandas del sector productivo o que contemplen necesidades de la población en general y que propendan a la mejora del desempeño de recursos humanos calificados.	Todos los sectores	Subsidio	Innovación	ANII	121 522

Programa	Objetivo	Beneficiarios	Tipo de apoyo	Área	Organismo encargado	Gasto tributario (en dólares)
Programa Producción Familiar Integral y Sustentable	Contribuir a incrementar la sustentabilidad económica, social y ambiental de los productores familiares y productores pequeños y medianos, a través de la adopción de nuevas tecnologías productivas y organizacionales e implementación de medidas para disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático. Pertenece al Programa de Desarrollo Productivo Rural.	Sector agropecuario	Subsidio	Inversión	MGAP-DGDR	119 597
Programa de fortalecimiento del sector artesanal y asociatividad	Promueve la asociatividad en el sector artesanal y fomenta las actividades que contribuyen a consolidar grupos, tales como capacitación, debates y comercialización de productos.	Sector artesanal	Subsidio	Articulación productiva	MIEM	112 113
Fondo Sectorial de Energía	Apoyar proyectos de investigación, de desarrollo en el área de energía que se enmarquen en las temáticas que se incluyen en el documento "Líneas temáticas de estudio".	Todos los sectores	Subsidio	Innovación	ANII	99 495
Innovación inclusiva	Promover la generación de soluciones innovadoras que apunten a ampliar el acceso a bienes y servicios de sectores excluidos de la población.	Todos los sectores	Subsidio	Innovación	ANII	92 147
Plataforma Integral de Apoyo al Desarrollo Empresarial (Piade)	Promueve la empresarialidad, innovación, profesionalización de la gestión y el uso de servicios técnicos. Facilita el acceso a los servicios de desarrollo que requieran las mipymes para dar impulso a sus emprendimientos y contribuyendo con el co-financiamiento de los mismos.	MIPYMES	Subsidio	Mejora de competitividad	MIEM	91 645
Somos de acá	Los principales objetivos son fomentar la participación de los jóvenes en los procesos de desarrollo rural y contribuir a los procesos de construcción de ciudadanía de los jóvenes vinculados al medio rural.	Sector agropecuario	Subsidio	Capacitación/ articulación productiva	MGAP-DGDR	83 770
Asistencia Técnica Integral Predial Grupal para productores de Frutas, Hortalizas y Flores de corte	El objetivo es promover la asistencia técnica integral predial, con un fuerte componente de la actividad grupal de los productores, aportando herramientas para fortalecer las capacidades productivas y comerciales. Es parte del Fondo de Fomento a la Granja.	Sector agropecuario	Subsidio/ crédito	Articulación productiva	MGAP-DIGEGRA	76 789
Programa de Apoyo al Sector Turístico	Incrementar la inversión turística en los departamentos beneficiarios del programa, en torno a productos innovadores relacionados con turismo náutico.	Turismo	Subsidio	Inversión	Ministerio de Turismo	73 298
Incubacoop	Es un dispositivo institucional pensado para acompañar la creación de nuevas experiencias cooperativas en campos estratégicos o de oportunidad, orientado a generar iniciativas en áreas intensivas en innovación y conocimiento.	Cooperativas	Servicio	Articulación productiva	MIEM-INACOOOP	72 020
Diagnostica tu empresa y formalización de empresas	Diagnósticos empresariales a colectivos de empresas de un mismo sector para encontrar necesidades y soluciones comunes.	Todos los sectores	Subsidio	Mejora de competitividad	MIEM y municipios de Canelones	69 808
Programa para la mejora de la gestión de compras públicas	El objetivo es implementar planes de mejora en las empresas mediante la aplicación de programas de trabajo en las áreas de dirección (planificación estratégica), logística (compras, producción y distribución) y calidad de producto.	MIPYMES	Subsidio	Inversión	MIEM	69 808

Programa	Objetivo	Beneficiarios	Tipo de apoyo	Área	Organismo encargado	Gasto tributario (en dólares)
Pro-diseño	Busca promover que las micro, pequeñas y medianas empresas de todo el país aumenten su competitividad a través de la incorporación de diseño en distintos aspectos de su negocio.	Sector industrial	Subsidio	Mejora de competitividad	MIEM	62 827
Emprendimientos productivos	Es un programa destinado al apoyo de iniciativas locales relacionadas a emprendimientos que mejoren y/o generen empleo. Consiste en la adquisición de herramientas y/o equipamiento dirigido a personas de escasos ingresos y/o con dificultades de acceso a créditos convencionales, preferentemente vinculadas a estrategias asociativas.	Todos los sectores	Crédito	Inversión	MTSS	53 873
Innovaturismo	Promover la cultura de innovación fomentando la generación de productos turísticos que agreguen valor e impacten positivamente en las localidades donde se desarrollen. La iniciativa surge del interés de avanzar hacia una oferta turística innovadora y diversificada frente a una demanda cada vez más exigente y experimentada.	Turismo	Subsidio	Investigación/ innovación	Ministerio de Turismo-ANII	50 000
Pro-Certificación	El programa busca promover la mejora de la competitividad de las mipymes a través de subsidios parciales a los costos de los procesos de implementación, certificación y/o acreditación de normas técnicas y mejora de la gestión.	Sector industrial	Subsidio	Mejora de competitividad	MIEM	48 866
Apoyo al Patentamiento	Promueve la protección de los resultados de la actividad de investigación y desarrollo realizada por empresas y/o instituciones públicas o privadas (que tengan entre sus actividades la investigación), a través del sistema de patentes de invención y modelos de utilidad.	Todos los sectores	Subsidio	Innovación	ANII	45 388
Vouchers para el Programa Innovación en Industrias Creativas	Facilitar la vinculación entre empresas del sector tradicional y empresas del sector creativo, para generar innovación y mejora en productos, servicios, procesos y/o formas de comercialización, como puntapié a hacia posibles proyectos colaborativos de mayor tamaño.	Industrias creativas	Subsidio	Innovación	ANII	43 810
Misiones Inversas	Apoyo a empresas participantes que busquen exportar o ampliar sus exportaciones. Se traen potenciales compradores de productos de productores nacionales.	Todos los sectores	Subsidio	Exportación	Uruguay XXI	40 622
Premio Pueblo turístico	Llamado a promover proyectos de desarrollo local, que den impulso a la innovación y diversificación de la oferta turística, buscando aprovechar y valorizar los atributos patrimoniales y ambientales propios de la localidad y su entorno inmediato, apuntando al desarrollo local sostenible, para localidades de hasta 5000 habitantes.	Turismo	Subsidio	Inversión	Ministerio de Turismo	35 428
Investigadores + Inversores	Facilitar que los conocimientos generados en el país a través de grupos de investigadores, puedan transformarse en productos, servicios o procesos innovadores que tengan potencial de impacto de mercado.	Todos los sectores	Subsidio	Innovación	ANII	33 852
Incubaelectro	El objetivo es apoyar a los emprendedores y a las micro y pequeñas empresas con habilidades para el desarrollo de proyectos de negocios vinculados al sector de electrónica, a fin de promover el desarrollo de esta industria en el país.	Estudiantes avanzados y MIPYMES	Subsidio	Innovación	MIEM-LATU- ANTEL	22 504
Ferias de beneficios para empresas	Actividad para difundir las herramientas estatales disponibles para las empresas y emprendedores. Espacio para articular e intercambiar, con el fin de fomentar el desarrollo y la competitividad de los diferentes sectores de actividad de cada localidad.	Todos los sectores	Servicio	Mejora de competitividad	Diversas instituciones	18 874

Programa	Objetivo	Beneficiarios	Tipo de apoyo	Área	Organismo encargado	Gasto tributario (en dólares)
Mujeres empresarias	Subsidio parcial o total para proyectos de mujeres empresarias que promuevan la innovación, generen mejoras sustanciales en áreas claves de sus empresas e impacten positivamente en su competitividad.	MIPYMES	Subsidio	Innovación	MIEM	18 429
Fondo Sectorial Innovagro	Financiamiento de proyectos de investigación orientados a la resolución de problemas y formación de recursos humanos y desarrollo de capacidades de investigación, enmarcados en una o más de las líneas prioritarias.	Todos los sectores	Subsidio	Innovación	ANII	17 188
Actividades de Fomento para Industrias Creativas	Financiar actividades de sensibilización, capacitación y colaboración, a través de acciones de articulación entre instituciones de las Industrias Creativas y el resto de los sectores, para generar nuevas alianzas y acciones conjuntas.	Industrias creativas	Subsidio	Innovación	ANII	15 948
Más Agua para el Desarrollo Rural	Selección proyectos concursables para recibir apoyo financiero en forma parcial y no reembolsable para organizaciones que se postulen para ser agentes territoriales de desarrollo, y que canalicen apoyos y asistencia técnica a productores agropecuarios. Pertenece al Proyecto Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático.	Sector agropecuario	Subsidio	Inversión/ innovación	MGAP-DGDR	12 089
Consejo Consultivo de desarrollo empresarial	Consolidar un sistema de fomento de MIPYMES que articule a las instituciones públicas entre sí y a éstas con las privadas, y revisar normas, programas e instrumentos.	MIPYMES	Servicio	Articulación productiva	LATU	10 195
Cadenas de valor y producción familiar	Promover la ejecución de proyectos con carácter innovador, que mejoren la inserción de los productores agropecuarios familiares y medianos en las cadenas de valor, generando oportunidades y mayores ingresos para los mismos. Pertenece al Programa de Desarrollo Productivo Rural.	Sector agropecuario	Subsidio	Inversión/ innovación	MGAP-DGDR	6 909
Normalización y certificación de las competencias laborales y elaboración de perfiles profesionales en los sectores	Reconocer la experiencia o aprendizaje previo y certificar las competencias de la fuerza laboral, con reconocimiento de los demandantes de capital humano.	Todos los sectores	Servicio	Capacitación	LATU	6 800
Programa Nacional de Capacitación	Contribuir a la mejora de la competitividad a través de la profesionalización de la gestión empresarial.	MIPYMES	Subsidio	Capacitación	MIEM	838
Yo estudio y trabajo	Ofrecer una primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes de entre 16 y 20 años, para desarrollar competencias transversales que le permitan desempeñarse en el mercado de trabajo, asegurando la continuidad en el estudio.	Todos los sectores	Servicio	Contratación de personal	MTSS	-

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por: ANDE, ANII, BCU, BPS, CEI, Dirección Nacional de Aduanas, DGI, INACOOP, INIA, INEFOP, LATU, MEF, MIEM, MINTUR, MGAP, MTSS, OPP, Transforma Uruguay y Uruguay XXI.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por: ANDE, ANII, BCU, BPS, CEI, Dirección Nacional de Aduanas, DGI, INACOO, INIA, INEFOP, LATU, MEF, MIEM, MINTUR, MGAP, MTSS, OPP, Transforma Uruguay y Uruguay XXI.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Estudios y Perspectivas-Montevideo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

45. Los incentivos y apoyos públicos a la producción en el Uruguay, Martín Lavalleja y Federico Scalese (LC/TS.2020/11, LC/MVD/TS.2019/8), 2020.
44. Gasto público social: un análisis territorial, Maira Colacce y Julieta Zurbrigg (LC/TS.2020/10, LC/MVD/TS.2019/7), 2020.
43. Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay, Martín Lavalleja y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2020/9, LC/MVD/TS.2019/6), 2020.
42. Sistematización y evaluación de las reglas y la certificación de origen de las exportaciones uruguayas, Álvaro Lalanne (LC/TS.2020/8, LC/MVD/TS.2019/5), 2020.
41. Evaluación del impacto de acuerdos comerciales: metodologías, experiencias internacionales y aplicaciones para el caso uruguayo, Álvaro Lalanne y Guillermo Sánchez (LC/TS.2019/122, LC/MVD/TS.2019/4), 2019.
40. Posicionamiento del Uruguay en exportaciones: tendencias, oportunidades y restricciones, Álvaro Lalanne (LC/TS.2019/100, LC/MVD/TS.2019/3), 2019.
39. Tendencias del sistema de comercio exterior relevantes para analizar la inserción internacional del Uruguay, Álvaro Lalanne (LC/TS.2019/99, LC/MVD/TS.2019/2), 2019.
38. Impacto fiscal de la política de estímulos a la sustitución del parque automotor por vehículos eléctricos, Martín Lavalleja y Federico Scalese (LC/TS.2019/24, LC/MVD/TS.2019/1), 2019.
37. Medición de la pobreza monetaria en el Uruguay: conceptos, metodologías, evolución y alternativas, Martín Brun y Maira Colacce (LC/TS.2019/1, LC/MVD/TS.2018/6), 2019.
36. Las dimensiones del bienestar infantil y la focalización de los programas dirigidos a la primera infancia, Maira Colacce y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2018/111, LC/MVD/TS.2018/5), 2018.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Números publicados:

- 45 Los incentivos y apoyos públicos a la producción en el Uruguay
Martín Lavalleja y Federico Scalese
- 44 Gasto público social
Un análisis territorial
Maira Colacce y Julieta Zurbrigg
- 43 Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina
El caso del Uruguay
Martín Lavalleja y Victoria Tenenbaum
- 42 Sistematización y evaluación de las reglas y la certificación de origen de las exportaciones uruguayas
Álvaro Lalanne