



República Oriental del Uruguay  
Ministro de Economía y Finanzas

Montevideo, 06 de noviembre de 2017

Señor Presidente del  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
Luis Alberto Moreno  
Washington, D.C.

**Ref. Programa de Modernización del Marco de  
Inversión, Comercio e Innovación (UR-L1140)**

Estimado Señor Moreno:

Me complace dirigirme a Usted con el objeto de solicitar el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo en el proceso de reformas que el Gobierno está llevando adelante en materia de inversiones, comercio e innovación, con el fin de consolidar y fortalecer el posicionamiento internacional de Uruguay.

La presente operación es la primera de una serie de dos Préstamos de Apoyo a Reformas de Política bajo el enfoque Programático (PBP). Cabe notar que tanto esta operación como la que sigue, utilizan la Operación de Retiro Diferido.

Mediante la presente, le manifiesto el compromiso del Gobierno de Uruguay de implementar las importantes transformaciones previstas para avanzar en la inserción internacional del país a través del desarrollo del comercio exterior, la innovación empresarial y la capacidad tecnológica vinculadas con los objetivos y acciones del programa.

En esta carta de política se presenta una síntesis de la situación económica del país, con algunas de las políticas que el Gobierno está ejecutando y, en particular, de los objetivos y acciones específicas previstas para avanzar en los desafíos planteados en relación con los sectores mencionados. El análisis enfatiza la consistencia entre las políticas que dan apoyo al programa y la estrategia de posicionamiento internacional del país.

### **Situación Económica**

Uruguay transita un período de 15 años consecutivos de crecimiento económico, lo que constituye un hecho inédito en nuestra historia y destacado a nivel de América Latina. Durante este período, la economía se recuperó de la grave crisis del 2002, enfrentó la crisis financiera global del 2008 y gestionó exitosamente importantes tensiones y desequilibrios macroeconómicos a nivel de la región. El crecimiento estuvo impulsado principalmente por un fuerte dinamismo de las inversiones y las exportaciones que crecieron a una tasa anual promedio de 7,5% y 6,6% respectivamente, en un contexto internacional favorable. En este período, el nivel de ingreso de capitales permitió acumular reservas internacionales.

A su vez, en los últimos diez años la inversión total del país representó en promedio 21% del Producto Interno Bruto (PIB), 5 puntos porcentuales más que en los diez años anteriores, lo que se explica en buena medida por el crecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED), que ascendió al 5% del PIB en los últimos doce años (mientras que en la primera mitad de la década del 2000 representaba, en promedio, sólo el 2%). El crecimiento de la inversión estuvo acompañado por un crecimiento de la productividad y una reducción de la deuda del Sector Público No Financiero de 96% del PIB en 2003 al 43% en 2013. La reducción de la deuda estuvo acompañada de una mejora en la composición de monedas y una extensión de los plazos de vencimiento. En este contexto, las principales calificadoras de riesgo le otorgaron a la deuda uruguaya el grado de inversión. Este crecimiento económico sostenido a lo largo de todo el período se reflejó en la mejora de las condiciones de vida de la población.

El buen manejo de las políticas públicas en general, y la política económica en particular, las condiciones favorables externas, cuando existieron, junto con las transformaciones estructurales procesadas y en curso a nivel nacional, contribuyen a explicar este desempeño claramente positivo de la economía uruguaya.

En particular, el denominado proceso de “desacople” respecto a Argentina y Brasil de los últimos años –período en el cual ambas economías atravesaron dificultades macroeconómicas que aún persisten, en tanto que Uruguay siguió creciendo– se sustenta en la conjunción de las transformaciones estructurales procesadas a nivel productivo, la diferenciación institucional y la gestión de la política económica.

En efecto, la orientación de la política económica y del conjunto de las políticas públicas desplegadas desde el año 2005 y la implementación de importantes reformas estructurales fueron factores determinantes del crecimiento económico sostenido a lo largo de todo el período, que se reflejó en la mejora de las condiciones de vida de la población y, en particular, de los sectores más humildes y las clases medias. La incidencia de la pobreza disminuyó significativamente, pasando de 32,2% en 2006 a 9,4% en 2016.

Uruguay enfrentó en los últimos dos años un entorno externo desfavorable lo que ha provocado una desaceleración en el ritmo de crecimiento (en 2015 y 2016 se observa una contracción de las exportaciones y la inversión a nivel regional y local). Sin embargo, debido a las fortalezas productivas, financieras e institucionales construidas y al manejo de la política económica, no se configuró una situación de recesión, registrándose por el contrario, tasas de crecimiento del PIB de 0,4% y 1,5% en 2015 y 2016, respectivamente. La tasa de inflación mostró una trayectoria descendente, pasando de 11% en 2016 a 5,8% en setiembre de 2017, ubicándose dentro del rango meta, y se estima que permanezca dentro del rango durante el resto de este período de Gobierno.

Para el año en curso se proyecta una tasa de crecimiento del PIB superior al 3%. La incertidumbre que se mantiene en el marco externo, tanto a nivel regional como a escala global aconsejan una combinación responsable de políticas, incluyendo la fiscal, que permita consolidar los logros y darle sustentabilidad a los procesos de cambio estructural en curso, a la vez que permite continuar con el despliegue de las iniciativas públicas definidas como prioritarias.



República Oriental del Uruguay  
Ministro de Economía y Finanzas

## **Marco para la continuidad de las reformas**

El comportamiento de la economía uruguaya ha estado sujeto históricamente al desempeño de las economías de Argentina y Brasil. Es así que por largos períodos era posible anticipar su desempeño a partir del promedio de las economías vecinas. No obstante, los cambios operados a nivel de la estructura productiva y de la inserción internacional de Uruguay han permitido atenuar significativamente dicha relación. La estabilidad, tanto política como social, y la calidad institucional, constituyen importantes factores de diferenciación.

Las reformas estructurales y la modernización institucional implementada y las políticas de incentivos implementadas para dinamizar la inversión privada, permitieron incrementar la tasa de crecimiento de la economía uruguaya.

Los avances realizados por el país dan cuenta de una economía con fundamentos más sólidos que en el pasado en cuanto a su capacidad productiva y comercial. Asimismo, la estrategia definida y acciones implementadas hasta ahora, permitieron al país reducir vulnerabilidades financieras y fiscales. La administración profesional de la deuda pública permitió recuperar la liquidez y la confianza internacional. La responsabilidad construida en materia fiscal logró dar cuenta de fundamentos sólidos de la economía uruguaya frente a turbulencias externas. Específicamente, si bien en 2016 se registró un déficit primario de 0,5% del PIB, un déficit global de 3,9% y un endeudamiento del sector público no financiero del 53% del PIB, el gobierno se ha planteado como objetivo reducir el déficit fiscal, llevándolo a 2,5% del PIB para 2019.

Si bien se espera un escenario de crecimiento para los próximos años, cabe destacar que este no está exento de riesgos que, de materializarse, podrían generar un contexto más adverso para nuestro país. Entre estos riesgos se destacan políticas comerciales más proteccionistas de las principales economías del mundo, mayor volatilidad financiera y dificultades de crecimiento en la región.

En este sentido, el actual contexto internacional exige avanzar en la modernización de marcos normativos y el desarrollo de nuevas reformas que otorguen integralidad a las políticas de promoción de inversiones, comercio e innovación para consolidar el proceso de crecimiento sostenido a largo plazo.

Este Programa con el BID es de fundamental importancia para continuar apuntalando la solidez financiera del Gobierno, manteniendo una regla de pre-financiamiento de servicio de deuda conservadora, que al mismo tiempo permite mitigar eventuales shocks negativos al resultado fiscal. Asimismo, y dada la solidez reputacional de vuestra Institución, el acceso a dicho instrumento contingente es percibido por la comunidad inversora como una importante señal de confianza en los fundamentos económicos y manejo de políticas en Uruguay, con el consiguiente impacto positivo sobre la calidad crediticia del Gobierno.

Este marco sienta las bases para implementar programas de reforma de política que contribuyan a mejorar la economía y la matriz productiva uruguaya.

## **Desafíos y objetivos de la política económica asociada a la inversión, comercio e innovación**

El país presenta una tendencia creciente a la incorporación de conocimiento en las diversas etapas de la producción, generando ventajas comparativas dinámicas a partir de los productos diferenciados que tiene el país. Asimismo, el crecimiento se basa cada vez más en el desarrollo de sectores con potencialidad de insertarse en mercados internacionales de rápido crecimiento. El país avanza, así, en un proceso productivo que le permite generar empleos de calidad, más productivos y mejor remunerados, que, complementados con políticas para la equidad, impactan positivamente en el bienestar de la población.

Las políticas públicas contribuyeron a estos cambios. La consolidación del marco institucional permitió estrategias vinculadas a la provisión de bienes públicos -educación, infraestructura, innovación- que logran, a su vez, mejoras en las condiciones de vida generales de la sociedad uruguaya. Siendo uno de los objetivos de gobierno continuar disminuyendo la pobreza, se requieren políticas públicas que traduzcan el crecimiento percibido por el país en una mayor inclusión social.

En este marco, la política macroeconómica de gobierno está orientada a generar las condiciones necesarias para promover el crecimiento, fortalecer su política fiscal y financiera y continuar mejorando el marco económico general. Esta política debe acompañarse con un enfoque que contemple reformas de largo plazo destinadas a incentivar la inversión, diversificar la producción y aumentar la competitividad de la economía.

*Promoción de Inversiones.* El país viene trabajando en políticas de atracción de inversión privada, nacional y extranjera desde hace más de dos décadas. En este contexto, cabe destacar la Ley 16.906 del año 1998, que estableció el Régimen General de Promoción de Inversiones. Dicho régimen se modificó en 2007 (Decreto 455/007) y en 2012 (Decreto 002/012) para mejorar el marco institucional, otorgar transparencia y flexibilidad, y alinear los incentivos con la estrategia de desarrollo económico y social. A pesar de los avances logrados en términos de inversión y expansión del comercio exterior, la misma no se encuentra totalmente diversificada. El patrón de inversiones y exportaciones se observa concentrado todavía en productos agroindustriales intensivos en recursos naturales. Uruguay tiene por delante el desafío de consolidar el proceso de inversión y su diversificación hacia otros sectores productivos del país, mejorar la dotación de capital, cerrar la brecha de productividad y fortalecer la matriz productiva en su totalidad. El país debe orientarse hacia una estrategia de promoción de inversiones y exportaciones proactiva, selectiva y especializada en destinos y sectores estratégicos, de mayor valor agregado y con potencial de generar encadenamientos productivos, movimientos ascendentes a lo largo de la cadena de valor y perspectivas de penetración de mercados externos; lo que redundará en un mayor potencial de innovación por parte de las empresas domésticas al tener acceso a un mercado más amplio y mejores canales de transferencia de tecnología.

*Promoción Comercial.* Desde 2006, el Gobierno delimitó los principales lineamientos que debía seguir la modernización aduanera en Uruguay a fin de mejorar la eficiencia y calidad de sus funciones primordiales como ente fiscalizador y facilitador de la dinámica de comercio internacional. En este marco, cabe destacar la creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior -VUCE (Ley de Rendición de Cuentas No. 19.149/2013), integrando el Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones -Uruguay XXI. Esta



República Oriental del Uruguay  
Ministro de Economía y Finanzas

es una iniciativa única y un instrumento de gran utilidad para la colaboración, coordinación y apoyo mutuo a efectos de alcanzar las metas propuestas. En esta línea, se sancionó también el nuevo Código Aduanero (Ley No. 19.276/2014) a fin de favorecer las operaciones aduaneras y el funcionamiento de la Aduana. Estas y otras medidas de facilitación y promoción comercial, dan cuenta de la necesidad del país de consolidar las reformas implementadas. Específicamente, se debe contribuir a implementar de forma efectiva la VUCE, en consonancia con el régimen de facilitación comercial según requerimientos del Acuerdo de Facilitación Comercial (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para optimizar el acceso a mercados. A su vez, el país debe continuar realizando esfuerzos para reducir los procesos aduaneros y aminorar los tiempos de procesamiento de las operaciones de exportación, importación y tránsito.

*Innovación en el desarrollo nacional.* El Gobierno ha realizado esfuerzos en materia de ciencia, tecnología e innovación (CTI), emitiendo políticas adecuadas y articulando las acciones e iniciativas en la materia. En este marco cabe destacar el Plan Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) 2010-2030, que establece la visión estratégica y los principales objetivos del área de CTI del país. Dicho Plan es implementado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Asimismo, se generaron diversos instrumentos de innovación empresarial mediante el vínculo academia-empresa y el fortalecimiento del capital humano especializado. Se impulsaron fondos sectoriales de apoyo a la inversión en innovación, se creó la Universidad Tecnológica de Uruguay (UTEC) y se suscribieron convenios con fondos, becas y universidades de primer nivel internacional. En diciembre de 2016 se aprobó la ley que crea el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, que tiene por cometido promover el desarrollo económico productivo e innovador y está integrado por todas las dependencias estatales en materia de productividad, inversión, comercio, desarrollo e innovación.

Uruguay debe continuar profundizando las medidas asociadas a la vinculación empresa-academia, pasando de esquemas sencillos de colaboración (una empresa y un centro de I+D) a otros más complejos. En este marco, el país debe orientarse hacia: (i) el desarrollo de capacidades públicas para la selectividad estratégica, que promuevan una mayor coordinación de las políticas de inversiones, comercio e innovación; y (ii) la implementación de políticas de innovación tecnológica, desarrollo productivo y capital humano, de forma de maximizar el impacto de una inversión extranjera de mayor complejidad y mejorar las capacidades de exportación de las empresas domésticas.

### **Lineamientos del Programa**

La presente operación tiene por objetivo modernizar el marco normativo-institucional de inversión, comercio e innovación para consolidar un crecimiento económico sostenible en Uruguay, a partir de: (i) la modernización del marco normativo de inversión y comercio a fin de potenciar la internacionalización del país; y (ii) el fortalecimiento de los incentivos a la inversión en innovación para mejorar el desarrollo de las capacidades locales que permitan optimizar su impacto sobre la economía nacional.

## **Apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo**

En virtud de lo expresado, a los efectos de darle continuidad a las referidas reformas que permitan la modernización del marco normativo-institucional de inversión, comercio e innovación para consolidar un crecimiento económico sostenible en Uruguay, se solicita el apoyo financiero del Banco a través de un Préstamo de Apoyo a Reformas de Política, bajo la Modalidad Programática, utilizando la opción de Desembolso Diferido, por un monto de USD 250.000.000.

Esta operación se considera particularmente importante a los efectos de contribuir en la consolidación del proceso de reformas y cambio estructural que Uruguay transita.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para saludar a Ud. muy atentamente,



Danilo Astori  
Ministro de Economía y Finanzas  
República Oriental del Uruguay