



Montevideo, 08 de noviembre de 2022

Señora  
Reina Irene Mejía Chacón  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Presidente

**Asunto: Carta de Política – Programa de Modernización del  
marco normativo para la Internacionalización (UR-L1186)**

Estimada Señora Mejía Chacón:

En representación del Gobierno de la República Oriental de Uruguay, tengo a bien dirigirme a usted con el objetivo de solicitarle el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo en el proceso de reformas que el Gobierno está llevando adelante en materia de internacionalización (inversiones, comercio e innovación), con el fin de consolidar y fortalecer el posicionamiento internacional de Uruguay. Específicamente se solicita financiamiento para las acciones del Programa de Modernización del Marco Normativo de Internacionalización (UR-L1186). La presente operación es la primera de una serie de dos Préstamos de Apoyo a Reformas de Política bajo el enfoque Programático (PBP), con opción de Retiro Diferido.

Mediante la presente, le manifiesto el compromiso del Gobierno de Uruguay de implementar importantes avances en la inserción internacional del país a través del desarrollo de las inversiones sustentables, el comercio exterior, y la innovación empresarial 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 en el programa para avanzar en los desafíos planteados en relación a los sectores mencionados. El análisis enfatiza la consistencia entre las políticas que dan apoyo al programa y la estrategia de posicionamiento internacional del país.

**Contexto Económico**

La economía uruguaya logró un crecimiento ininterrumpido entre 2003 y 2019 a una tasa promedio anual de 3,8%, superior a la registrada en los países de América Latina y el Caribe (de 2,7%) y que se tradujo en una caída de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, una vez terminado el “superciclo” de los commodities en 2014 y similar a lo ocurrido en los países vecinos, el crecimiento económico se desaceleró al 0,9% promedio anual entre 2015-2019 y la tasa de desempleo alcanzó 8,5% a fines de 2019 (desde 6,6% en 2014). La situación empeoró en 2020, como consecuencia de la pandemia, cuando se registró la mayor contracción del PIB (-6,1%) desde la crisis del 2002. En 2021, en parte gracias a una campaña de vacunación exitosa y a la reapertura de sectores intensivos en contacto, la actividad recobró dinamismo, creciendo 4,4%

respecto al año anterior. A su vez, en promedio del año 2021, el mercado laboral recuperó el 98% de los empleos perdidos en 2020 (INE, 2021).

Las exportaciones y la inversión, que venían perdiendo dinamismo desde 2015, fueron los principales motores de la recuperación en 2021. Si bien las exportaciones de bienes y servicios cayeron 16%, en términos reales, en 2020 tras el shock de la pandemia, revirtieron en 2021 gran parte de su deterioro creciendo 14%. Esta recuperación respondió principalmente a los niveles récord de exportaciones de bienes, mientras que el turismo continuó rezagado en 2021. Mientras las exportaciones de bienes crecieron un 40% anual en 2021 en valores corrientes, el ingreso por turismo receptivo se redujo 50% respecto a 2020. Por su parte, la inversión creció, en términos reales, 2% en 2020 pese al impacto de la pandemia y 15% en 2021. De esta forma, la inversión que venía representando el 15% del PIB en los años previos a la pandemia pasó a representar el 18% del PIB en 2021. De la inversión presentada a la COMAP entre enero 2020 y abril 2022, está comprometida la creación de más de 12.000 empleos. De los empleos comprometidos, un 72% (aproximadamente 8.400 empleos) se concretarían en el sector comercio y servicios, en proyectos vinculados a supermercados y sector financiero, fundamentalmente.

En línea con lo anterior, tras varios años de flujos negativos de Inversión Extranjera Directa (IED) desde 2016 (se retiraban más utilidades que el dinero invertido en el país), en 2019 esta tendencia se revirtió. Al final de 2021, la IED ascendió a 2,3% del PIB. Sin embargo, esta cifra aún está lejos de los registros de principios de la década pasada cuando superaban el 4% del PIB. Por otra parte, la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) creció en la última década desde 0,3% del PIB en 2006 hasta 0,5% del PIB en 2019, pero todavía se encuentra en niveles muy inferiores a los de los países considerados exitosos. A su vez, la estructura productiva todavía presenta una limitada presencia de sectores intensivos en conocimiento de alta productividad.

Por su parte, la situación fiscal se venía deteriorando en los últimos años previos a la pandemia. En 2019, el déficit fiscal había alcanzado su mayor nivel en los últimos 30 años y la deuda pública tenía una trayectoria creciente. El déficit fiscal del Sector Público no Monetario se ubicó en 3,9% del PIB en 2019 (sin contar el efecto de los "cincuentones") y la deuda del Sector Público No Monetario, que había pasado de 96% del PIB en 2003 a 51% en 2014, alcanzó 61% en 2019. En 2020, debido a las políticas para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia, el déficit fiscal ascendió a 5,4% y la deuda a 69%. En este contexto, el gobierno implementó una serie de innovaciones en materia fiscal que arrojaron resultados positivos: el déficit fiscal se redujo 2,2 p.p. a 3,2% en 2021 y la deuda fue de 65% del PIB, 4 p.p. menor que a fines de 2020.<sup>1</sup> A su vez, Uruguay continúa exhibiendo indicadores adecuados de sostenibilidad de deuda respaldados por una estrategia prudente de gestión de deuda y las principales agencias calificadoras continúan ratificando el grado inversor que el país obtuvo en 2012. De hecho, Uruguay obtuvo recientemente por parte de la agencia R&I la calificación crediticia más alta de su historia (BBB+ con perspectiva estable).

La inflación, que había aumentado en los primeros meses de pandemia, comenzó a desacelerarse a partir de mayo de 2020 y llegó a ingresar brevemente dentro del rango meta (3%

---

<sup>1</sup> La deuda corresponde al Sector Público no Monetario y la fuente es BCU.



las cadenas de abastecimiento ocasionadas por la pandemia. A esto se sumó en 2022 el marcado aumento del precio de los commodities producto de la guerra en Ucrania, lo cual sugiere que las presiones inflacionarias van a persistir en 2022. En setiembre de 2020, el Banco Central (BCU) modificó el instrumento de política monetaria, pasando a la fijación de una Tasa de Política Monetaria (TPM). En agosto de 2021, en un contexto de mejora de la actividad económica, comenzó una fase contractiva de la política monetaria, con sucesivos aumentos de la tasa de interés. A pesar de estos esfuerzos, la inflación anual se ubicó a diciembre de 2021 en 8% y en 2022 continuó acelerándose, llegando en septiembre de 2022 a 9%.

### **Marco para reformas**

El GdU ha iniciado un conjunto de reformas en los últimos años para mejorar su posicionamiento estratégico internacional y sus políticas de promoción de inversiones y facilitación comercial, fortaleciendo el marco normativo y la generación de instrumentos específicos, impulsando también el proceso de atracción de inversiones y con ello el crecimiento económico. Los avances realizados por el país dan cuenta de una economía con fundamentos más sólidos en cuanto a su posición fiscal y su capacidad productiva y comercial.

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 post pandemia.

Para la incorporación de nuevas reformas de políticas que contribuyan con la inversión, el comercio y la innovación, se requiere el mantenimiento de un adecuado manejo financiero y fiscal. No obstante, el escenario actual da cuenta que, ante situaciones de dificultades económicas internacionales, aún los países con políticas macroeconómicas sólidas se enfrentan a condiciones financieras negativas.

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. La mayor competencia global por la atracción de inversiones, la intensificación de las exigencias internacionales para cumplir con los estándares de facilitación comercial, el cuidado medioambiental, la transparencia fiscal, y la necesidad de incorporar criterios de sostenibilidad de manera transversal en las políticas económicas, exigen avanzar con un enfoque integral. Dicho enfoque es desempeñado por el gobierno a partir de la gestación de márgenes de maniobra que despejen las posibles vulnerabilidades financieras, doten de sostenibilidad el proceso de crecimiento económico y generen flexibilidad a la hora de enfrentar posibles shocks externos.

En términos de deuda, el país cuenta con una política de pre-financiamiento que le permite contar con la liquidez necesaria para enfrentar las obligaciones financieras para los próximos doce meses. Asimismo, se cuenta con líneas de crédito contingentes con organismos multilaterales de crédito, que, junto con la caja y los activos financieros líquidos del Gobierno, brindan flexibilidad en las operaciones de gestión de deuda y en el cumplimiento de las obligaciones financieras y presupuestales del Gobierno, en caso de perturbaciones temporales en los

mercados de capitales. Además, el gobierno introdujo una nueva institucionalidad fiscal a partir de 2020 que incluye la creación de un marco quinquenal móvil de proyecciones, una regla fiscal de balance estructural complementada por un tope indicativo de gasto real y el establecimiento de un límite sobre el flujo de endeudamiento neto anual del Gobierno Central, entre otras innovaciones.

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 impactan positivamente en el bienestar de la población. 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.

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 aliento destinadas a incentivar la inversión sustentable, diversificar la producción y aumentar la competitividad de la economía.

**Promoción de Inversiones.** La administración nacional 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 16.906/1998 que estableció el Régimen General de Promoción de Inversiones. Dicho régimen fue evolucionando, siendo el ajuste más reciente de criterios para la evaluación de proyectos en 2020 (Decreto 268/020). Las sucesivas modificaciones apuntaron a mejorar el marco institucional, otorgar transparencia y flexibilidad, y alinear los incentivos con la estrategia de desarrollo económico y social. En este sentido se ajustó la reglamentación en materia de estímulos a inversiones específicas de modo de continuar incrementando el impacto en términos de objetivos de desarrollo, como ser, la creación de empleo, la descentralización y la internacionalización de las actividades productivas, la inversión en energías limpias, y el fomento de las inversiones en I+D. 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 de mayor valor agregado, 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 moderna que incorpore criterios de sostenibilidad, 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.

**Facilitación Comercial.** Desde 2006, Uruguay 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), la sanción del nuevo Código Aduanero (Ley No. 19.276/2014) a fin de favorecer las operaciones aduaneras y el funcionamiento de la Aduana. La VUCE por su parte, y en forma posterior a su creación por ley, la VUCE fue celebrando convenios con distintos organismos públicos para facilitar su implementación; la cual se complementa ahora con iniciativas de interoperabilidad regional. Asimismo, se destaca la suscripción y ratificación en 2016 del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que contiene disposiciones relacionadas con la publicidad y acceso a la información sobre los procedimientos de importación, exportación y tránsito, así como previsiones para la simplificación y agilización de la circulación, despacho y levante de las mercaderías de importación, exportación y tránsito. Desde el año 2020 se ha priorizado la agenda de facilitación de comercio, adoptando el certificado de origen digital en el comercio con los países socios del MERCOSUR, con Chile y con México. Adicionalmente, se eliminaron licencias de importación en el sector calzado así como se eliminaron la preceptividad del canal rojo en el control aduanero para los calzados y otros productos. Asimismo, se procedió a reducir el precio LATU del certificado de comercialización que tributan los alimentos importados, reduciéndose del 1,5% a 0,5% y se aprobó, por primera vez en la historia del MERCOSUR, una reducción del 10% del Arancel Externo Común. Estas y otras medidas de facilitación y promoción comercial apuntaladas por el gobierno, dan cuenta de la necesidad y prioridad que da 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 la convergencia de sus normativas y procesos con estándares regionales e internacionales, simplificar y reducir ineficiencias en los procesos aduaneros, potenciar la interoperabilidad regional de ventanillas únicas, así como de operadores económicos autorizados (OEA) y adoptar normas que contribuyan al desarrollo del comercio electrónico y de servicios.

**Innovación y capital humano.** 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, la Universidad Tecnológica

de Uruguay (UTEC) ha ido avanzando en su descentralización y oferta educativa y se suscribieron convenios con fondos, becas y universidades de primer nivel internacional. La Ley Parques Industriales y Parques Científicos y Tecnológicos recientemente modificada en 2020 por su parte, como apunta a estimular las cadenas industriales de agregación de valor a través de la inversión, la innovación, la creación de puestos de trabajo, la generación de conocimiento, el progreso tecnológico, la asociatividad y generación de sinergias. 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 en sectores de alto valor agregado; 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**

El escenario internacional actual requiere que Uruguay fortalezca y consolide sus políticas de internacionalización<sup>1</sup>, que contribuyan a un crecimiento sostenible de su economía en el largo plazo.

El objetivo general del programa es contribuir a la consolidación del crecimiento sostenible en Uruguay, a través de un apoyo a las políticas de internacionalización, teniendo como objetivos específicos: (i) consolidar el marco normativo y las herramientas para fomentar la inversión y comercio sustentable; y (ii) el fortalecer los incentivos y condiciones a la innovación para dicha internacionalización.

El componente de consolidación del marco normativo y desarrollo de herramientas para aumentar la inversión y comercio sustentable, busca impulsar un proceso de reformas normativas y desarrollo de herramientas para modernizar el marco general de políticas para la inversión y el comercio con énfasis en sectores de alto valor agregado y criterio de sostenibilidad. Los objetivos de política para este componente son: (i) consolidar el marco institucional para inversiones conforme a mejores prácticas en materia de economía sostenible, (ii) potenciar la inversión en sectores de alto valor agregado<sup>18</sup> mediante herramientas de fomento y fortalecimiento de capacidades, (iii) consolidar la política en materia de cambio climático que posicione al país como destino de inversiones responsables con el medio ambiente, (iv) favorecer la inversión a través del compromiso de respetar niveles internacionales de protección recíproca y no discriminación (frente a inversores de terceros países), (v) suscribir y ratificar tratados bilaterales para evitar la doble tributación y facilitar esquemas de intercambio de información tributaria, (vi) adoptar instrumentos normativos para favorecer el comercio electrónico y comercio de servicios, y (vii) promover la convergencia de la normativa local con los acuerdos internacionales en materia de facilitación comercial, optimizando la normativa aduanera, eliminando ineficiencias regulatorias y expandiendo la interoperabilidad regional de procesos.



**Ministerio  
de Economía  
y Finanzas**

El componente de fortalecimiento de los incentivos para la innovación para la internacionalización busca fortalecer el marco de incentivos a la inversión en innovación y las capacidades para la internacionalización. Los objetivos de política para el primer tramo guardan relación con: (i) potenciar el impacto de la inversión en innovación para la internacionalización, (ii) promover la sinergia entre el sector académico, la industria local y la IED, (iii) desarrollar instrumentos para el desarrollo y atracción de talento y emprendimientos, y (iv) promover la autonomía económica de las mujeres a través de políticas de capacitación y empleo.

**Apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo**

En virtud de lo expresado, a los efectos de darle continuidad a las referidas reformas que permitan fortalecer el posicionamiento internacional de Uruguay, se solicita el apoyo financiero del Banco a través de un préstamo en apoyo a reformas de política en su modalidad programática, utilizando la opción de Desembolso Diferido, por un monto de US\$155.000.000.

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.

Alejandro Irastorza  
Ministro (I) de Economía y Finanzas  
República Oriental del Uruguay

