



Conferencia del Ministro de Economía, Ec. Fernando Lorenzo

## **"Estrategia e instrumentos para la promoción de inversiones"**

jueves 17 de octubre

### **Ec. María Dolores Benavente – Presidente de Academia Nacional de Economía**

Buenos días a todos, gracias por estar acá, hoy tenemos el honor de recibir al Ministro de Economía y Finanzas, Ec. Fernando Lorenzo que ya es un amigo de la casa: ha venido muchas veces a dar conferencias a la Academia. Sabemos que ha hecho un huequito en su apretada agenda para estar hoy acá con nosotros.

El ciclo de este año de la Academia Nacional de Economía es Inflación o competitividad si necesariamente es un dilema tener inflación o tener tipo de cambio alto, pero hoy vamos a hablar sobre un aspecto de la competitividad que es el régimen de promoción de inversiones: cómo ha incidido en el Uruguay y las perspectivas del mismo.

Sin más los dejo con el Ministro.

### **Ec. Fernando Lorenzo – Ministro de Economía y Finanzas**

Muy buenos días a todos y todas quienes nos acompañan un agradecimiento nuevamente, creo que he manifestado agradecimiento varias veces cuando la Academia me ha invitado a participar de estas instancias, y yo quisiera poner el tema sobre el cual pretendo realizar algunas consideraciones, algunas reflexiones en el centro del debate macroeconómico de nuestro país.

La importancia que tiene para una economía en general pero para una economía como la uruguaya, cuál es la trayectoria, cuál es la composición, y cuál es la orientación de mercado en materia de inversiones, es, a mi entender, y sin lugar a dudas, uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta para entender aspectos de la trayectoria que estamos observando, de la que hemos observado y de lo que podría ser el curso de acción más probable que nuestra economía tenga en el futuro.

Y esto por las buenas razones. Porque las decisiones de inversión, entre el conjunto de decisiones económicas, las decisiones de inversión tienen algunas características peculiares que yo quisiera compartir.

**Son tomadas por agentes, por empresas, por particulares, que necesariamente tienen que, a la hora de tomar su decisión, tener en cuenta el futuro.** Ninguna inversión, ninguna decisión de acumulación de capital, ninguna decisión acerca de un proyecto que madura necesariamente, y que sus rendimientos en el futuro puede tomarse, o puede adoptarse sin una necesaria evaluación acerca de las condiciones en que en ese proyecto, las decisiones van a materializarse.

Las decisiones de consumo, sobre todo las de consumo corriente, no tienen esta restricción. Las decisiones de consumo se adoptan para satisfacer necesidades instantáneas, las adquisiciones de insumos, las operaciones corrientes están vinculadas a una evaluación de circunstancias actuales y quizás y sin mucha especulación tienen en cuenta un horizonte hacia el futuro pero mucho más corto que el que está involucrado en las decisiones de inversión.

Por tanto son de las decisiones económicas las que requieren de más información sobre el futuro y sobre las circunstancias en las cuales van a operar esas decisiones y eso las hace singulares.

**Segundo y no menos importante, las decisiones de inversión están necesariamente involucradas con formas de producir.**

Se invierte en la mezcla de aspectos que están involucrados en los aspectos de decisiones de inversión que están de por sí orientadas a cambiar la forma de producir, las formas de producción.

No hay inversión que no tenga capacidad de transformar la producción de quien invierte. Y lo hace de dos maneras, es este es un aspecto a tener en cuenta: lo hace o ampliando simplemente la capacidad de producir y por tanto lo que hace es cambiar un factor de escala sin transformar esencialmente lo que son las decisiones o los efectos en términos de eficiencia, en productividad, o directamente cambia la forma de producir cambiando el resultado del esfuerzo de acumulación de capital, en términos de lo que es la organización del trabajo, la organización de la producción, y tiene la capacidad de transformar la totalidad de producción.

Pero el volumen de inversión es el factor esencial para entender qué capacidad tiene una economía en transformar su estructura productiva.

Cuando una economía como la uruguaya registra durante tantas décadas bajos niveles de acumulación de capital, bajos niveles de inversión, tiene una contracara y es que la fuerza que es capaz de transformar las formas de producir está teniendo poca importancia.

Por tanto el volumen de inversión, sin establecer ningún a priori de si está sesgado, simplemente a re-escalar el esfuerzo productivo, re-escalar las condiciones de producción, o a transformar íntegramente la forma de producción, es materia esencial para entender qué capacidad tienen las decisiones de inversión de transformar la estructura productiva y esto está en el centro del debate sobre la capacidad de competir.

A veces cuando hablamos de competitividad rápidamente nos vamos hacia una aproximación que no sólo es parcial sino que obvia lo elemental.

Lo elemental es que a largo plazo la capacidad de competir está directamente vinculada a la evolución de la productividad.

Es una gran confusión creer que las naciones que tienen mayor nivel de desarrollo lo son por otros factores. Finalmente ello es explicado por los niveles de productividad, sobre todo productividad del trabajo que son los que tienen directa vinculación con el bienestar.

La inversión está en el centro de análisis de la competitividad. No está a un costado. No hay que forzar el papel de la inversión sobre la competitividad para que ésta tenga una dimensión absolutamente relevante.

Obviamente estos comentarios, que estoy haciendo, los realiza alguien que está interesado e inmerso en la realidad del Uruguay y las preguntas que tenemos que hacernos acerca de la dinámica y de los instrumentos que usamos para ver, es de qué manera está contribuyendo o no esa dinámica de acumulación de capital a superar obstáculos pasados, a transformar la estructura productiva y a ofrecer mejores condiciones y capacidades para competir en el futuro. De eso se trata finalmente a mi entender el núcleo medular de lo que interesa discutir en Uruguay.

Y la historia importa en estos aspectos porque más de una vez, yo como economista tengo en general cierto rechazo a las explicaciones uruguayas vinculadas a lo cultural, en Uruguay hay cantidad de veces que vemos que algo funciona de un modo que no nos parece del todo razonable y apelamos a conceptos culturales, casi meta económicos, casi meta racionales, casi fuera de las explicaciones comprensibles desde el punto de vista de sus fundamentos en su racionalidad y muchas veces decimos “bueno en Uruguay se invierte poco porque en realidad la cultura empresarial estaba orientada hacia formas de tomar las decisiones y hacia formas de mirar el futuro que lo que hacía era generar una cierta miopía cultural que no se veía la rentabilidad o las oportunidades”.

Vaya si discusiones como esta tuvimos durante años en términos de las lógicas de acumulación en el sector agropecuario uruguayo.

Vaya si hay bibliotecas escritas sobre estas cuestiones.

Yo estoy absolutamente convencido que los bajos niveles de acumulación de capital que tuvimos por décadas o los bajos niveles de inversión tenían una principal fuente de explicación y es que los incentivos y las condiciones que se le ofrecían quienes toman decisiones de inversión eran compatibles con las decisiones que estaban tomando, que los inversores que invertían poco y aquellos que transformaban poco su forma de producir y por tanto apelaban poco al cambio tecnológico, a la innovación, lo hacían por buenas razones. No es que estaba ocurriendo un bloqueo cultural en nuestro país que hacía que los procesos de inversión estuvieran bloqueados por factores extra económicos. Uruguay durante los últimos tiempos y

con enormes esfuerzos ha ido desmontando obstáculos sobre esos procesos de acumulación de capital.

Y eso tiene que ver con los niveles de apertura de la economía, con la orientación al comercio exterior, con el funcionamiento de mercados relevantes, con las condiciones de rentabilidad de las iniciativas: no hay decisiones de inversión sin mirar el futuro y no hay inversión sin mirar la rentabilidad esperada de los proyectos.

Permítanme afirmar que un hecho sustantivo que ha ocurrido en Uruguay en estos últimos años es que las tasas de retorno de muchos proyectos de inversión han cambiado drásticamente: se han vuelto mucho más rentables de lo que eran en el pasado.

Y si hubiera habido un bloqueo cultural estas oportunidades de inversión no estarían siendo aprovechadas, y seguiríamos en una trayectoria mediocre de acumulación de capital, como la que tuvimos por décadas.

¿De qué manera las políticas públicas -que es un poco el abordaje que yo pretendía compartir con ustedes- perciben y actúan sobre esta trayectoria de la inversión? Y yo en esto quisiera ser explícito: el actual gobierno y el anterior, hicieron una opción decidida y comprensiva en términos de la necesidad que tenía nuestro país de apoyar, estimular, y fortalecer las decisiones de inversión, desde empresas y agentes económicos, que toman esas decisiones de inversión.

Y básicamente quien se plantea este objetivo y parte de este diagnóstico dice: ¿de qué manera deben de ser orientadas las políticas para que los resultados sean máximos en materia de su repercusión sobre la inversión productiva?

Y eso implicó necesariamente entender los instrumentos de política económica y sobre todo los que tienen más capacidad de influir sobre las decisiones, mirarlos integralmente.

Y pensar en qué consiste la caja de herramientas, que desde las políticas públicas puede desplegarse en nuestro país para impulsar la acumulación de capital y contribuir a que esos procesos de acumulación de capital tengan capacidad de transformar la estructura de la acumulación de capital e impactar fuertemente sobre la competitividad.

Y lo que hicimos desde el punto de vista analítico fue tratar de perfeccionar todos y cada uno de los instrumentos de promoción de inversiones para tratar de que cada uno de ellos pudiera ser una contribución específica.

Sería un error creer que las nuevas reglamentaciones de la ley de promoción de inversiones son la única herramienta que ha utilizado la política económica para apuntalar el proceso de inversión.

Hay otro conjunto de reformas que tienen que ver con la macroeconomía, que tienen que ver con la previsibilidad y la credibilidad de las políticas, que tienen que ver con la estructura del

sistema tributario, que tienen que ver con lo que llamamos dimensiones de reformas que trataron de cambiar y perfeccionar el clima de negocios.

En fin hay muchas políticas, pero cuando vamos al instrumento de promoción de inversiones lo primero que hay que decir es que la utilización de la ley de promoción de inversiones del año 98 no fue ni es el único instrumento con el que el gobierno ha tratado de apoyar directamente a la inversión. Sino que hay una suerte de sistema de políticas basado en múltiples instrumentos que hemos tratado de ir ordenando y poner en su sitio para que el conjunto de instrumentos disponibles para apuntalar los procesos de inversión fuera suficientemente denso y capaz de ofrecerles alternativas y utilización eficaz a los múltiples actores de la economía.

Cuando hablo de un sistema de promoción de inversiones, obviamente hablo obviamente de un pilar del régimen de promoción de inversiones estamos hablando del funcionamiento del régimen de zonas francas que interpretamos y que entendemos que es parte integral del sistema de promoción de inversiones del país y ahora me voy a referir a ello, sobre la capacidad que tiene nuestra legislación aduanera y de puertos para impulsar actividades que tienen que ver también con inversiones en infraestructura y en logística comercial al amparo de lo que en Uruguay se le conoce como puerto libre pero que no está escrito en ninguna norma. Yo he revisado cuidadosamente todas las normas de nuestro país y cuando nos referimos a puerto libre, puerto libre no está escrito de ninguna norma legal de nuestro país, ninguna.

Está la ley de puertos pero no se usa el término puerto libre en ninguna parte de esa ley, ni está contenido en ninguna otra normativa, ni siquiera en los decretos reglamentarios que se han utilizado para promover esto.

No hay dudas que ese régimen es parte del régimen y de las herramientas de promoción de inversiones y hemos sumado algunas medidas promocionales específicas sobre lo que llamamos inversión en viviendas de interés social.

Hoy está desplegado un menú más amplio, remozado y remodelado de instrumentos de políticas para apoyar a la inversión.

La ley general de promoción de inversiones ha tenido desde el año 2007 a la fecha cambios sustantivos en su estructura reglamentaria, hoy en su última versión es un decreto sobre el cual quiero comentar algunos de los resultados que está teniendo en la actualidad pero que ha tenido una capacidad sin lugar a dudas de estimular decisiones de inversión. Ya tenemos aprobación parlamentaria de una de las Cámaras del Código Aduanero uruguayo dentro del cual aparece reglamentada y fortalecida la capacidad de acción y la capacidad de atraer inversiones en el régimen de puertos, en el tema portuario.

Iniciamos el tratamiento parlamentario de una nueva legislación de zonas francas, y presentamos hace 10 días atrás el proyecto en la Cámara de Senadores, nosotros entendemos que va a tener rápido tratamiento, y que plantea innovaciones importantes sobre el funcionamiento del régimen y la capacidad de atraer inversiones y la ley de promoción de

inversión de viviendas de interés social es una innovación en si misma dentro del régimen de promoción de inversiones que a diferencia de los tres pilares anteriores o los tres instrumentos anteriores, no está preparado para transformar la producción, está preparado para alentar decisiones de inversión que no están directamente vinculadas a las formas de producir sino que tienen que ver con el acceso, las condiciones de acceso, las funciones de los costos de producción y las condiciones de producción de un bien, de un activo, que tiene enorme influencia sobre el bienestar de las familias y que es además el activo más importante que una familia media adquiere a lo largo de su ciclo de vida aquí y en cualquier parte del mundo. El principal activo que constituye una familia es la vivienda, a lo largo de toda su vida.

Si miramos como sistema este conjunto de instrumentos, lo que debemos decir es: ¿con qué es necesario alinear estos instrumentos?  
¿Con qué objetivos debe de ser utilizada la capacidad de la sociedad de apoyar los procesos de inversión?

Nosotros creímos que lo mejor era, no solo explicitar en las normas cuáles eran los objetivos, cosa que hacen normalmente las normas. El legislador es muy cuidadoso en el Uruguay y suele establecer los objetivos que persiguen las normas, y hay mucha discusión sobre cuáles son efectivamente los objetivos que persigue la utilización cada instrumento de política en general y de política económica en particular.

Por tanto la explicitación de objetivos y la discusión a fondo de los objetivos, no es una innovación. Lo que es una innovación es que la operativa del uso de los instrumentos vaya directamente a recoger esos objetivos y hacerlos parte de la forma que valora esos proyectos.

Yo creo que lo más importante que ha tenido el sistema de promoción de inversiones del país es que hoy se puede explicar, se podrá coincidir o no con la evaluación, pero se puede explicar porque la sociedad está concediendo beneficios a proyectos de acuerdo a objetivos de desarrollo nacional, que tienen como son siempre los objetivos de desarrollo nacional, circunstancias históricas.

Los objetivos de desarrollo nacional se ponen en marcha. Entonces cuando listamos el conjunto de objetivos, promover el empleo, promover las exportaciones, promover la descentralización geográfica, promover la utilización de tecnologías más limpias, promover la investigación y desarrollo son objetivos que cada uno de ellos cuando el legislador o cuando las autoridades que diseñan la política los mencionan, están apelando a aspectos que tienen capacidad y su propio aporte al desarrollo de nuestro país.

Y la inversión de esos objetivos en apoyos de la sociedad, de las políticas públicas, y la directa vinculación de los apoyos a esos objetivos, es un cambio muy importante en el sistema. Y que permite, a su vez, esa concepción evolutiva. No hay por qué congelar objetivos de desarrollo en un determinado tiempo y creer que esos objetivos y la ponderación que se les da en un momento del tiempo tienen que coincidir con el que un tiempo después, cambiada la circunstancias, es necesario.

Y esto tiene relevancia en nuestro régimen actual, en cómo está funcionando.

Porque cuando se implantó este régimen contábamos con una débil acumulación de capital hoy hay cierta distancia, bastante distancia respecto a aquella situación de partida.

Sobre todo la preocupación más importante que tenían los uruguayos, en el 2005, 2006, 2007 era el problema de obtener empleos y que estos empleos fueran lo más estables y lo más adecuados para la inserción de trabajadores que habían estado padeciendo dificultades muy importantes.

Y la valoración que tuvo la primera transformación del régimen estuvo centrada en un objetivo de empleo cuantitativo. Si uno analiza la primera versión de la reglamentación, la del decreto 455, tan conocida por todos quienes lo han utilizado, técnicamente el objetivo es un aporte sustancial: acá hay un instrumento disponible para ser utilizado con una muy elevada ponderación de la generación de empleo

Cuando nos tocó mirar 4 ó 5 años después el régimen y su funcionamiento y nos encontramos con los mínimos niveles de desempleo de la historia del país y con bajísimos períodos, muy cortos períodos de duración de desempleo, y además con presiones muy importantes sobre el empleo de calidad, los objetivos de empleo pudieron volverse más selectivos, más específicos.

Por ejemplo para poner las cifras bien cercanas: las de este año, porque este año tuvimos una suerte, la suerte es que estamos viendo convivir el régimen del decreto 455 del 2007, están dándose proyectos a la par de aquel régimen y al mismo tiempo estamos recibiendo proyectos del nuevo régimen. Y tiene algunos datos muy importantes.

Si uno analiza cuánto empleo era capaz de generar el régimen anterior, hablo del 455 bastante reciente, el régimen actual es hoy mucho más importante con menos beneficios sobre el empleo, generan más empleo y exportaciones, que el régimen anterior.

O sea en la remodelación del régimen dio como resultado que los proyectos presentados tienen una capacidad de generación de empleo y de generación de de exportaciones, de más calidad en ambos casos y con menos beneficios específicos otorgados a estos atributos, a estos objetivos.

Los montos de inversiones siguen siendo muy, muy elevados. Las renuncias fiscales son mucho menos importantes para poner dimensión. Estamos generando empleo con un factor de escala de 10 a 1 en términos de renuncia fiscal. O sea la generación de un puesto de trabajo al amparo de la reglamentación del 455, al amparo del actual régimen, cuando uno lo mira las exoneraciones impositivas es un factor de 1 a 10 a favor del actual régimen, que es mucho más adecuado porque lo que quiere impulsar el régimen hoy: son efectos duraderos sobre la productividad, efectos duraderos sobre la calidad de la producción. Los objetivos cuantitativos mutan necesariamente hacia objetivos cualitativos. Porque las necesidades que tienen hoy las

empresas no van a ser satisfechas de ninguna manera a través de la incorporación de mano de obra y de procesos productivos que sean simples réplicas de lo que ha estado ocurriendo.

Bajo nivel de desempleo, altos niveles de empleo tienen una contracara: la dificultad muy importante para que con las formas de producir actuales podamos pensar que los trabajadores desempleados puedan contribuir decididamente al aumento de la productividad.

Si uno analiza quiénes son los trabajadores desempleados en el Uruguay, tienen menos productividad que el promedio de los trabajadores ocupados y difícilmente el aporte de los trabajadores con menor calificación, con menor experiencia, más jóvenes, difícilmente sin cambios sustantivos en la forma de producir y por tanto los aspectos con aspectos cualitativos y no cuantitativos de la vinculación de los trabajadores con su empleo, difícilmente puedan hacer un aporte decisivo a eso que la inversión desea transformar que son las formas de producir, que es la función de la producción.

Insisto el régimen de promoción de inversiones hoy tiene objetivos explícitos de desarrollo y permite una materialización a quien esté a cargo de la política económica de hacer ponderar los distintos los objetivos que la norma contiene a efectos de que quede claro de qué manera cada administración y cada circunstancia valora esos aportes para el desarrollo del país.

Pero hay cosas que ocurrieron en este régimen que son decididamente importantes: la pérdida de discrecionalidad y la confianza en el instrumento son aspectos decisivos del cambio operado en la utilización de los instrumentos.

La pérdida de discrecionalidad significa que hoy podrá haber cierta lentitud en algunas partes de la administración, parte de esa lentitud en la capacidad de respuesta tiene que ver con la enorme cantidad de proyectos que se presentan, pero ningún inversor puede tener dudas respecto a que no hay discrecionalidad de la administración y que además hay una disposición de quienes están promoviendo el régimen. O sea la política económica que cree y promueve el régimen no hay ninguna duda de que creemos en la promoción y que tenemos una actitud promotora. No se ha retaceado, no se ha complicado los procesos de la obtención de esos beneficios.

¿Por qué? Porque quienes estamos y quienes hemos estado en el proceso de adecuación de estas normas, de verdad que creemos en la capacidad transformadora de la inversión. Y en Uruguay no solo necesitábamos más inversión, necesitábamos, además de más inversión, que esta inversión tuviera la capacidad de cambiar los niveles de productividad.

El hecho macroeconómico más importante que ha ocurrido en los procesos de inversión y en las formas de producir en el Uruguay, es que hemos asistido a una etapa muy peculiar de nuestro crecimiento, una etapa en la que crecimos más que nuestro promedio histórico, por primera vez no nos rezagamos respecto a países que lo habían estado haciendo mejor que nosotros en la región y en el mundo, pero lo que es más importante, prácticamente la mitad del crecimiento ocurrido en los últimos 8 ó 10 años es atribuible a mejoras en la productividad total de los factores.

Si esa no es la muestra más clara de que el esfuerzo de inversión en el Uruguay no es una réplica del pasado, que si no es tomar opción, en términos de que si lo que ocurrió en Uruguay



es un re-escalado de la producción o una transformación profunda de las formas de producir, permítanme decir que el balance da lo siguiente, algo menos del 50% del avance registrado de la producción en el Uruguay es atribuible a cambios en la forma de producir, cambios en los indicadores de eficiencia pura en lo que se denomina productividad total de factores cuya descomposición no es fácil de identificar. Y la otra mitad es esfuerzo de acumulación puro y duro, en término de tener más máquinas igualmente productivas o más trabajadores ocupados con la misma forma de producir.

Este es el balance, tenemos algo menos del 50 y algo más del 50 entre dos aportes que un país como Uruguay necesitaba a los dos, necesitaba más acumulación de capital para aumentar la dotación de capital pero además que fuera diferente sus formas de producir.

Esto es un evento esencial de lo que ha estado ocurriendo y de lo que es esperable que ocurra en el futuro, hoy todavía es más importante la apelación a la innovación, a los cambios de eficiencia, a los objetivos de productividad porque hoy los esfuerzos productivos del país ya no cuentan con ninguna reserva de recursos humanos subempleados o desocupados que podamos, a través de ubicarlos mejor en los procesos productivos, obtener ganancias de eficiencia a nivel agregado.

Eso no va a ocurrir, porque quienes hoy están desempleados, insisto tienen menos niveles de productividad que los trabajadores ocupados y porque los niveles de subempleo propiamente dicho para trabajadores de alta calificación han llegado a sus mínimas expresiones y muchos podrán atestiguar cabalmente lo que estoy diciendo.

Los recursos humanos de las calificaciones medias y medias hacia arriba tienen más capacidades de aportar productividad, esos recursos en Uruguay están en pleno empleo.

La apelación a la capacidad transformadora de las decisiones de inversión es hoy más importante que nunca.

El régimen además en su remodelación tuvo amplitud, no fue un régimen industrial. Antes el régimen era industrial y de turismo, el régimen de promoción de producción de inversión en Uruguay era para apoyar procesos de inversión en la industria manufacturera y procesos de inversión en las industrias turísticas y fundamentalmente la hotelera.

La visión que se tuvo fue de la economía en integralidad y que las divisiones sectoriales, cada vez tienen menos relevancia en términos de entender cómo evoluciona la productividad en general de la economía.

La visión tradicional de que la industria manufacturera o el turismo eran los transables por excelencia que son bienes y servicios con los cual Uruguay compete, cada vez está más desdibujada.

Hoy tenemos en Uruguay una oferta muy amplia y cada vez más interconectada de servicios internacionalizados que interactúan con las producciones de bienes que hoy se exportan.

Hoy Uruguay probablemente es, si uno mira sin exagerar las características de la economía uruguaya y la producción de bienes, de servicios, la economía más internacionalizada de toda

Sudamérica, donde hay más vínculos competitivos directos de las formas de bienes y servicios de nuestro país que en toda América del Sur.

Estos son hechos importantes porque el régimen de promoción de inversiones fue aprovechado cada vez más por más sectores que están haciendo su contribución a las transformaciones de sus formas de producir.

Pero además ocurre con una realidad que yo quiero destacar: la importancia de los proyectos radicados en el interior del país está siendo fundamental. Prácticamente no había utilización del régimen de promoción de inversión que no estuviera en el área metropolitana. Esta era la realidad.

Hoy está radicada en todo el país. El régimen de promoción de inversiones tiene que tener en cuenta necesariamente que esa prosperidad, esas necesidades de cambio en la forma de producir abarcan una geografía mucho más amplia y había que ponerlo al servicio de la realidad de sectores y de actividad se están expandiendo a lo largo y ancho de todo el país.

Como nunca, además el régimen de promoción de inversiones es aprovechado por PYMES.

Uno de los diagnósticos que teníamos sobre el funcionamiento del régimen de promoción de inversiones era que el mecanismo de acceso a los beneficios casi que era un proceso filtro o de filtrado de quienes iban a poder acceder a esos beneficios porque la labor de acceso no estaba disponible para quienes no tuvieran capacidad de elaboración y de preparación para conseguir ese acceso.

Hoy el régimen a través de sus automatismos, su plasticidad, la no discrecionalidad, y un esfuerzo operativo muy importante de la administración ha removido esos obstáculos.

Cuando se habla, a veces, de reforma del Estado, reformas de la administración, pocas veces he escuchado, además cuando se habla de que las cosas se pueden hacer con mucho menos esfuerzo, con menos gente, menos burocracia, del régimen de promoción de inversiones en el Uruguay: es un ejemplo maravilloso de reforma de alto impacto de la administración y con un altísimo impacto sobre la economía, el funcionamiento de las empresas, y el vínculo entre administración y las empresas.

Es un cambio radical el que ha ocurrido, de enorme significación basado en nuevos principios, en nuevos mecanismos de relacionamiento entre la administración y quienes están hoy invirtiendo.

El régimen de promoción de inversiones se ha convertido en un pilar muy importante, pero nos tenemos que preguntar: si este es un instrumento dentro de un sistema, ¿cuál es el papel de las otras herramientas?

El régimen de zona franca que estamos planteando remodelar, que estamos planteando adecuar su normativa y actualizarla. No hay duda de que al amparo del régimen de zonas francas el Uruguay trajo algunos tipos de inversión que no necesariamente era atraído sino dispusiéramos del instrumento. Ahora estamos proponiendo cambiarle la denominación, ampliar el ámbito de aplicación, no llamarle a estos emprendimientos exclusivamente con el

nombre de zonas francas sino zonas económicas especiales, nombre que se han utilizado recientemente a nivel internacional. Cada vez están más difundidas este tipo de aproximaciones ya que las connotaciones que tienen el concepto de “franco” no siempre tienen que ver con lo que se está haciendo en Uruguay.

Está muy claro que el régimen ha servido para tres cosas esencialmente y hay que ubicarla en el conjunto del régimen de promoción de inversiones. Hay que entender el régimen de zona franca a qué ha contribuido para ver a qué puede contribuir. Y nos hemos encontrado que ha servido para captar inversión extranjera directa de gran porte que no hubiera venido a radicar proyectos de gran porte si no hubiéramos ofrecido un régimen jurídico del tipo de zonas económicas especiales.

Claramente los dos proyectos de plantas de celulosa son a mi entender, ejemplos concluyentes acerca de la potencialidad que tiene ese instrumento de ayudar a la captación de inversión extranjera directa de esas características.

A veces uno se pregunta y quiero compartirlo con ustedes en un ambiente académico si los inversores, después puede haber algún comentario discrepante con esto, si los inversores, si después de ver cómo funciona el régimen de promoción de inversiones y funciona la institucionalidad en el Uruguay, si hay algunos inversores que aún en proyectos de ese tamaño aún en el mismo sector del porte del de celulosa, si no hubieran tenido en el régimen general de promoción de inversiones un instrumento perfectamente apto para hacer un trabajo muy similar al que hace el régimen especial tributario de zona franca.

Cuidado, lo estoy diciendo en el sentido que hay que entender los instrumentos son parte del esquema de producción y al mismo tiempo tienen que ser ellos ubicados en qué aporte le están realizando específicamente a la acumulación de capital y a la captación de inversiones.

Pero no hay dudas a mi entender y eso es parte de los fundamentos con los que presentamos el proyecto de cambios legales de zonas económicas especiales, que el régimen fue apto y eficaz para ofrecer soluciones para la captación de inversión de capitales.

Son sectores de alta productividad, de altos impactos indirectos y de escasísima generación de beneficios directos cuando están en funcionamiento. Escasísima. Son por las repercusiones indirectas que podemos evaluar los beneficios de este régimen.

Segundo: es claro que el régimen de zonas francas ha servido para desarrollar y apuntalar a un conjunto importante de actividades logísticas y de almacenamiento, eso es indudable. Lo ha hecho, lo está haciendo y lo seguirá haciendo.

En tercer lugar ha sido una plataforma apta para localizar servicios de exportación, servicios globales de exportación, servicios regionales de exportación, y esta es la familia esencialmente de proyectos que ha sido capaz de captar el régimen. Y pensar que el régimen se creó para otra cosa. Cuando uno mira las discusiones parlamentarias, las repasamos bastante las discusiones parlamentarias y aquí está Ricardo Zerbino que era el Ministro de Economía y Finanzas de aquellos tiempos, la discusión sobre lo que se esperaba que aportara el régimen, hay bastante distancia entre lo que eran aquellas discusiones y lo que fue el efectivo aprovechamiento del régimen.

El régimen se pensó que iba a ser un aporte muy importante de maquila, prácticamente Uruguay no ha tenido sectores de maquila industrial. Jamás se pensó que la capacidad captación de proyecto de gran porte iba a estar vinculada a la existencia de un régimen tipo,

E insisto: la realidad nos enseñó que estos tres aspectos son muy importantes.

Y el gobierno decide ubicar este régimen especial aprovechando su capacidad de influir y su capacidad de aportar sobre elementos específicos del desarrollo nacional.

Se deciden tres cosas:

- Priorizar la inversión radicada en el interior del país, hacer una aporte a la relocalización de actividades económicas, sesgo que en parte el régimen tiene. En efecto, el actual régimen de zona franca tiene cierto sesgo hacia actividades que se radican, al menos, fuera de Montevideo. Cuando miramos el área metropolitana ahí se complica un poco.
- Segundo, que éste fuera un régimen que valore negocios intensivos en conocimientos, e intensivos en tecnologías de la información. Recogiendo lo que es la realidad. Si vamos a ver en qué se debe especializar el régimen y si es así estamos proponiendo cambios en la combinación de mano de obra nacional y mano de obra extranjera. Hay buena parte de estos (negocios) intensivos en conocimiento en tecnología de la información que al amparo de la normativa vigente que pone límites muy estrictos, que podemos discrecionalmente actuar sobre ellos, pero la norma no nos permite dar cuenta de una realidad y es que hoy hay una parte de los negocios que se están captando en este tipo de régimen en el país que necesariamente es un recolocación internacional de una actividad, que trae recursos humanos y que trae tecnologías. Que probablemente la adaptación de recursos humanos locales a esa tecnología implica un esfuerzo. Le estamos flexibilizando el régimen con una contrapartida que el régimen debe promover y es que cuando se generen situaciones de este tipo, haya un esfuerzo de capacitación de mano de obra local. Que la empresa a futuro, haga un esfuerzo en este sentido.
- En tercer lugar estamos ubicando ahora por primera vez, ahora sí claramente y con rango legal un tema fundamental. Este régimen va a ser utilizado para grandes proyectos de inversión y no para cualquier proyecto de inversión. Hoy uno de los problemas que tenemos es que la normativa no nos dice cuál es el “pasa-no pasa” de un proyecto de zona franca. En términos de estándares en volumen de inversión, está establecido por decreto y no tiene significación económica ninguna. Diría: son decenas y no centenas de proyectos de inversión realizados por particulares, en distintos sectores de la economía, en la industria, en el agro, en los servicios que son de más monto al amparo del régimen de promoción de inversiones que lo que serían las exigencias que en algún momento tuvieron por decreto de cuál era la inversión mínima que tenía que llevar adelante un explotador de zona franca. Hoy proponemos cambiar los nombres y llamarles “desarrollador”, y no “explotador”, creemos que además es mucho más adecuado para quienes están al frente de estos proyectos ya que son verdaderos desarrolladores de negocios y no son explotadores de una

franquicia. Las terminologías importan, importan porque dicen cómo nosotros nos referimos y valoramos esos trabajos.

Sin lugar a duda en el nuevo Código Aduanero Uruguayo se hace una apuesta decidida a sostener y darle un soporte de sustentabilidad jurídica y económica al régimen denominado puerto libre.

Es uno de los aportes más importantes del Código Aduanero, no sólo consolida la situación actual sino que abre por vía legal y compatible con la normativa nacional, la posibilidad a crear más en ese régimen, ofrecerle más posibilidades de desarrollo, partiendo de la base que las necesita porque es indudable el aporte que ha realizado la diversificación de la actividad logístico-comercial, la ley de puerto y lo que alrededor de ella se ha gestado.

Cuando miramos este sistema de promoción de inversiones de múltiples instrumentos decimos ¿cuál es el aporte de localización de cada uno de ellos?

El régimen en general de promoción de inversiones tiene un débil sesgo hacia el interior porque pone algún puntaje más para que los proyectos estén vinculados al interior, pero es un sesgo, moderado. No hay duda que el proyecto de zona franca que estamos presentando tiene un sesgo fuerte en el tema de localización de las zonas económicas especiales nuevas: las nuevas autorizaciones fuera del área metropolitana, por tanto tiene fuerte sesgo de localización.

Y en el caso del régimen de puertos, en la logística claramente aquí tenemos poco para hacer. Es un régimen que ocurre en recinto portuario y en recinto portuario Uruguay tiene algunos problemas de metros cuadrados. Nosotros necesitamos que los regímenes de zonas económicas especiales, de tránsito y de trabajo en puerto con mercaderías interactúen unos con otros, porque en particular si nos quisiéramos quedar con uno solo de ellos o estaríamos perdiendo competitividad o en el otro caso, no tendríamos metros cuadrados suficientes para el volumen de actividad logística que el país tiene.

Así, nos desplazamos hacia la última innovación del régimen de promoción de inversiones que es la promoción de inversiones de viviendas de interés social.

Lo que ha hecho el gobierno es sumar un instrumento a las políticas de vivienda pero hacerlo por primera vez con un tipo de instrumento que suma actores que tienen que tomar riesgos y realizar refuerzos a estas políticas de vivienda.

En el pasado, cuando el Estado quiso jugar un papel en esto, tuvo, a mi entender, los fracasos más grandes en materia de vinculación entre administración y quienes tenían que ser proveedores de las viviendas. Las peores historias de promoción de inversiones en viviendas están radicadas en el Banco Hipotecario del Uruguay.

Lo que pasó en el Banco Hipotecario del Uruguay, no en una oportunidad sino en múltiples ocasiones, es un ejemplo de cómo no hay que hacer promoción en construcción.

Esta misma ley se juega nuevamente: se juega por explicitar los beneficios tributarios, se juega por darle marco de aplicación sobre a esos beneficios y convocar a las empresas a hacer su aporte y tomar riesgos en estas actividades.

Nuevamente en el marco de parámetros que son conocidos, que se pueden ir adaptando y se han ido adaptando. Pero esta es una pieza nueva del régimen de promoción de inversiones. Y créanme que los resultados que estamos obteniendo, a nuestro entender, al menos en los que trabajamos en el diseño, son sorprendentemente auspiciosos. Cuando discutíamos esta ley, la elaboración de la ley y cuando la presentamos en el Parlamento, hay versiones taquigráficas sobre este tema, aspirábamos a que el aporte de este régimen, el involucramiento de privados aprovechando estas ventajas tributarias, fueran a lo largo de este período, en el orden de cuatro mil viviendas, hasta el 2015 como parte del impulso. En este momento tenemos cinco mil viviendas aprobadas y tenemos más de dos mil a estudio y siguen llegando proyectos, múltiples proyectos, y con una localización en Montevideo que ahí sí es auspiciosa. Porque dada la normativa vigente la mayoría de los proyectos que se están presentando se están desarrollando en zonas urbanas que tienen servicios, que tienen saneamiento, que tienen agua potable, que tienen electricidad, que tienen densidad, que tienen servicios sociales.

No es poca cosa. Si tuviéramos un resultado cuantitativamente similar pero las viviendas estuvieran ubicadas en zonas suburbanas, alejadas, sin servicios públicos, alguien se podría preguntar si se hicieron bien las cuentas, en términos de cuánto es lo que el Estado tiene que contribuir, lo que la sociedad tiene que contribuir para que finalmente no termine mal: social y económicamente. Eso no es lo que ha ocurrido.

Este régimen ha sido un ejemplo más para quienes decían que aún con incentivos correctos y con oportunidades de negocios concretas, había problemas culturales. Porque en Uruguay nadie había tomado posiciones de riesgo para hacer esto y otra vez nos llevamos una sorpresa. Porque tenemos multiplicidad de actores, multiplicidad de instrumentos de inversión utilizados para captar los fondos, diferentes articulaciones con los sistemas de crédito y además este es un ejemplo de que la política de promoción de inversiones fomenta la oferta y genera condiciones de acceso por la vía de la demanda, pero sin superponer en la misma estructura conceptual y en la misma estructura política las dos decisiones. Que fue el pecado probablemente más importante que tuvieron las políticas de promoción en construcción en el Uruguay. Que era en un solo actor: pretender hacer la política a crédito a quien tiene que acceder y es a su vez promotor del financiador del promotor que realiza el proyecto de fabricación de las viviendas.

Es un ejemplo claro de mal diseño en materia de incentivos. Y los resultados de los malos diseños de incentivos son las realidades que conocemos y conocimos.

Estos elementos que he tratado de describir: la lógica utilización y la forma en que se piensa desde el gobierno en la utilización de estos instrumentos, tienen significación macroeconómica.

Fundamentalmente por 3 razones

1. La primera razón es que difícilmente Uruguay pueda sostener tasas de crecimiento a largo plazo como las que se están registrando en estos momentos sin un esfuerzo de inversión productiva de la envergadura, por lo menos, de la que está ocurriendo. Esta es una afirmación de gran significación desde el punto de vista macroeconómico. Probablemente las dudas acerca de la sustentabilidad de los procesos de crecimiento para una economía como la uruguaya tengan que estar puestas con un ojo muy atento en términos de la forma que se da la acumulación al capital. Sobre los niveles de inversión como los que tuvimos por décadas no hay crecimiento superior al mediocre que tuvimos durante 5 décadas y las 5 que siguieron al surgimiento de estadísticas de cuentas nacionales. Muy poco sabemos sobre lo que ocurrió antes. Tenemos algunos trabajos pioneros, allá por los años 70 y 60 de algunos académicos de la Facultad de Ciencias Económicas, tenemos los esfuerzos realizados por Bértola y otros técnicos, por entender algunas cosas de lo que ocurrió en el largo plazo y algunos trabajos de historiadores muy importantes pero no sabemos mucho. No tenemos estadísticas sistemáticas. Lo que sabemos es que en el año 55 que empiezan las estadísticas sistemáticas hasta principios del siglo XXI Uruguay fue el país con más magros niveles de inversión productiva de toda América Latina. Incluido Haití, esto lo digo siempre porque estas cosas importan y nos tienen que impactar. Porque no podemos explicar la trayectoria macro de un país sin entender cuál es la base de sustentación. La base de sustentación es la acumulación de capital, porque la acumulación de capital dice muchas cosas desde el punto de vista macro, dice que al mismo tiempo es causa y es efecto de la prosperidad. Porque sobre una imagen de estancamiento y postración y de falta de expectativas acerca de la duración de la fase de crecimiento, no hay decisiones de largo plazo, no hay decisión de acumulación de capital sobre la expectativa que mañana se revierte ese escenario en el cual voy a realizar negocios. El sesgo hacia el sector competitivo que tienen las inversiones es notorio. Es notorio en bienes, en servicios, en agro, esos negocios están pensados para competir, están pensados para la competitividad y si es así hay una pieza clave de la sustentabilidad del régimen de crecimiento de país. Con niveles de acumulación de capital, del orden de 22 a 23 puntos del PIB Uruguay puede sostener niveles de crecimiento de 4% a lo largo del tiempo. Ahora con niveles de 22 a 23 puntos, no podemos tener a largo plazo niveles de crecimiento de 6% si los proyectos no tienen una capacidad de transformar la forma de producción, transformar la productividad. Por lo tanto hay una razón macroeconómica fundamental, lo que para la economía uruguaya representa la información aportada por la trayectoria de las inversiones. Y la necesidad de prestarle siempre atención a estos aspectos.
2. El segundo elemento tiene que ver efectivamente con el vínculo, y aquí otra vez desde el punto de vista macroeconómico, entre la capacidad de competir y las inversiones. Una pregunta absolutamente necesaria que nos tenemos que hacer es, y para eso es necesario relevar información, hoy no está disponible necesariamente, ¿de qué manera esas inversiones efectivamente están transformando las formas de producir en los sectores más importantes de la

economía uruguaya? Porque la capacidad transformadora de esa inversión, las formas de producir son un ingrediente absolutamente fundamental. Si lo que está pasando es efímero y es explicado simplemente por factores externos o es algo que fue impulsado por circunstancias favorables, pero que es aprovechado adecuadamente por quienes están tomando decisiones. Aquí la pregunta es ¿Qué estamos viendo desde el punto de vista macroeconómico en la trayectoria de esta inversión? Pero no ya desde el punto de vista estrictamente de la capacidad de crecer sino de las formas de producir.

3. Y el tercer comentario macroeconómico es que a veces uno siente que el análisis de la realidad uruguaya todavía está demasiado impregnado por épocas en que las cosas tenían fundamentos débiles, siempre pensábamos que las cosas que estaban ocurriendo podían revertirse y sin embargo, y los invito a mirar un trabajo que fue presentado recientemente en las reuniones anuales del Banco Mundial y del Fondo Monetario, elaborado por el equipo del Banco Mundial, liderados por Augusto de Latorre, un trabajo que da una visión bien distinta en términos de una observación de los procesos macroeconómicos que han ocurrido en nuestros países y dicen y destacan que esta es la primera vez, por la composición de la demanda agregada, por la reducción de vulnerabilidades financieras, por los cambios en las conductas, es la primera vez que eventuales reversiones del ciclo internacional amenazan mucho menos que en el pasado las economías de la región. Cuando yo leía el artículo sentía que estaban hablando de un relato muy uruguayo. Un relato que se asemeja mucho y se parece mucho a este proceso que ha vivido nuestra economía y que tiene en la inversión y en creer en la capacidad de inversión, de hacer aportes positivos para la inserción internacional del país, para proyectar la competitividad, para generar mejores condiciones de vida, tiene muchísimo para darle al Uruguay.

Por último quisiera hacer una afirmación: cuando hablamos de competitividad, yo respondo al ángulo de la productividad. El desarrollo humano, el desarrollo económico está directamente vinculado a la evolución de la productividad.

Si la sociedad uruguaya no ubica la evolución de la productividad y las vinculaciones que esto tiene con aspectos tecnológicos, con la innovación, con la necesidad de cambiar y adaptar, el reto de desarrollo será mucho más difícil.

Hay otras versiones de la competitividad en que el esfuerzo queda en manos del gobierno. La ventaja que tiene el enfoque que yo estoy proponiendo es que el esfuerzo está en manos de todos, no solo en lo que son políticas públicas.

Muchas gracias.

**Ec. María Dolores Benavente.**

Muchas gracias señor Ministro, se abre un espacio de preguntas.

**Ec. Juan Berchesi**



En el tema de educación señor Ministro ¿puede agregar algo más al concepto?

**Ec. Fernando Lorenzo**

Depende de lo que le queramos sumar, depende de con qué mirada histórica y con qué perspectiva se quiera mirar el tema.

A largo plazo no hay avance de la productividad sin educación. No hay forma de asumir el reto de utilidad creciente sobre la base de magros desempeños en materia de calificación de recursos. Creo que estoy diciendo algo tan trivial, tan trivial que no estoy haciendo ningún aporte sustantivo.

Desde el punto de vista del corto plazo pedirle a la educación que haga algo más que lo que puede hacer en su aporte temporal me parece una exageración.

Quiero ser sincero en esto.

A lo que me refiero es que la educación es un proceso de formación que para que madure y tenga eficacia va a llevar mucho tiempo y soy alguien muy comprometido con la educación. Soy educador y es la actividad que más disfruto en la vida: el ser educador, poder enseñar, porque uno aprende sobre todo cuando se hace a nivel terciario como me toca a mí.

Entonces, yo creo que Uruguay tiene un reto muy importante en términos de calificación de recursos humanos. El aporte directamente al proceso productivo del ciclo educativo normal y me parece que no calza con los plazos de lo que estamos discutiendo.

Hay un necesario involucramiento en la capacitación no educativa.

Cuando hablamos de educación estamos hablando de un ciclo pre-escolar, primaria, secundaria, y terciario. Hablamos de la capacidad de esos ciclos de provocar los cambios que necesitamos. Que los necesitamos es imperioso, pero no para hacer el aporte que se discute cuando se habla con enorme capacidad de generar titulares periodísticos, de solucionar los cuellos de botella.

Sí de verdad hay un cuello de botella en los niveles de formación y esos cuellos de botella están operativos limitando el crecimiento inmediato y creer que los ciclos educativos tienen un aporte decisivo yo creo que carece de temporalidad.

Ahora bien, que tenemos que tener mucha más eficacia en términos de responder a los retos de calidad de los trabajadores y niveles de formación y diversificación de las fuentes, yo estoy convencido.

Y estoy convencido que si lo miramos desde la producción, si lo miramos desde la necesidades de la producción necesitamos de mucho más involucramiento del educador en ese reto de formación. Esto para explicitar cuáles son las demandas que se requieren.

Hay algunas experiencias interesantes, yo creo que hay un reto formidable.

Ahora creo que la temporalidad importa en esto, Juan, el reto a largo plazo para mí es inocultable y no lo arreglamos con ninguna forma no formal de capacitación, ni con el involucramiento de las demandas más directas a largo plazo.

No. A largo plazo es un tema del proceso de formación, trabajadores que sean capaces de aportar a la producción.

Es clarísimo, pero cuando se habla del aporte en términos de cuello de botella tengo la impresión que estamos hablando de ciclos que maduran muchísimo más lento. Que hay que hacerlo, que Uruguay tiene un rezago en ese sentido respecto a los resultados que esperamos, sí, yo creo que la sociedad uruguaya hoy es más consciente que nunca que esto es así.

Pero comparémoslo con que estas presiones tenían otra magnitud por falta de oportunidades. Porque no es que todo esté peor, es que ahora las oportunidades presionan mucho más, la inmigración, el subempleo, eran suficientemente pesados como para hacer de esto un tema diferente.

Yo lo que valoraría es que el reto de la educación tiene enorme significación en términos de qué sociedad queremos que vivan nuestros hijos y nuestros nietos. Y creo que fue así que pensaron quienes construyeron herramientas de educación que hicieron el Uruguay de hoy. No creo que hayan pensado en cómo resolver los problemas de la educación, que vaya si será problema allá por finales del último cuarto del siglo XIX. No creo que haya sido así, sinceramente.

Es una visión de largo plazo. Miraron el papel de la educación y tomaron las decisiones y hasta el día de hoy esas decisiones condensan los debates más profundos de la educación. Desde aquellos tiempos de la discusión de si nos educamos para ser ciudadanos, para ser mejores o para la vida. Desde aquella época está esa discusión.

El debate entre Figari y Rodó, fue un debate sonado. Y aquella época se parece a esta, si, se parecen, porque las tensiones sobre lo que se esperaba que la educación diera, eran similares, desde el punto de vista político y social. En buena medida la visión que predominó en aquel tiempo fue de largo plazo. Y la pregunta es si sólo con la de largo plazo resolvemos los problemas. Mi respuesta va a ser un poco más ecléctica: no sólo mirar a largo plazo sino que también hay otras cosas que tenemos que hacer, independientemente de lo que la educación formal haga. Esto es un reto moral.

#### **Ec. Marcelo Lombardi**

Frente a determinadas necesidades vitales de inversión, vemos que también se alzan algunas voces de los integrantes del gobierno dentro del Parlamento, sobre la inconveniencia de la renuncia de ingresos fiscales debido a la ley de inversiones ¿qué tipo de comentarios puede realizar a ese respecto?

#### **Ec. Fernando Lorenzo**

La respuesta a esta inquietud tiene otra vez dos perspectivas.

1. La institucionalidad uruguaya implica que lo que está promovido no va a perder ninguno de esos beneficios. Por tanto, certezas absolutas acerca de la vigencia de los beneficios. Y adaptación y mejora de los instrumentos que es lo que se está haciendo. Voy a ser bien preciso, creo que hoy tenemos, para las circunstancias actuales, el decreto reglamentario 002 del año 2012 que es mucho mejor que el 455 del año 2007. Ahora, el decreto 002 del año 2012 no hubiera hecho el aporte que hizo el 455 desde el año 2007 hasta el año 2012. Acostumbrémonos a que cada vez que otorgamos

beneficios, sean fiscales, o de cualquier tipo, la sociedad tiene que ser capaz de respaldar y entender esa situación. Cuando a veces se plantean dudas, igual con este régimen actual hay mucho menos dudas, este es un régimen que genera mucho menos discusiones pero que es legítima la discusión, acerca de dónde gasta y dónde se renuncia a recaudar, es tan políticamente importante una cosa como la otra. Dejo de recaudar o gasto. Realmente para un Ministro de Hacienda no son cosas demasiado diferentes sobre el impacto sobre las cuentas. Ahora bien, todas las veces que hemos podido, hemos pedido y esto está en las actas parlamentarias, de todos los regímenes de exenciones votados por ley, que nos pusieran límites de utilización. ¡Qué mejor quiere un Ministro de Economía y Finanzas que le pongan límites en la utilización! Yo creo que tiene sentido: así como ponen límites en la utilización del gasto público. Pero cuando se aterriza el concepto, no es tan sencillo. O sea, ¿cómo se hace para implementar un régimen de este tipo? Llegamos a la conclusión de que ni siquiera es fácil hacerlo. ¿Qué es lo que le preocupa a cualquier uruguayo? Las críticas vienen de la oposición así como de integrantes de nuestra fuerza política y son amplias, ¿Cuál es la preocupación? Cuánto, de las inversiones que están recibiendo, se hubieran hecho si no hubieran estado los beneficios. Y yo tengo la siguiente respuesta sobre esto: no lo puedo responder, no sé cómo se responde. Ese es el problema de los contra fácticos. Los que estamos al frente de estas políticas de promoción estamos convencidos de lo que estamos haciendo. Pero puede venir alguien que esté menos convencido. Alguien podría decir: si esto es así, inviertan rápido, aceleren las decisiones de inversión, utilicen al máximo la disponibilidad y la conducta de quienes efectivamente estamos convencidos de estas cuestiones. Estamos en una sociedad democrática donde hay opiniones e insisto no son mis compañeros en el Parlamento los que critican más las exenciones tributarias otorgadas por el gobierno a amparo de la ley de promoción de inversiones. Está en las actas.

#### **Ec. Sebastián Pérez**

Tú sabés que lo que ocurre en la industria en materia de inversión: hemos hecho contribuciones, pero es muy difícil analizar el estado del régimen, donde tenemos aprobaciones de proyectos que a veces ocurren y a veces no, con beneficios teóricos que a veces se aprovechan y a veces no. Creo que sería muy bueno y la administración pública lo tiene, echar luz sobre esa información. Porque no es tan fácil saber cuánto se está gastando en el régimen. La transparencia es un pilar fundamental en ese tipo de decisión política y yo creo que ahí hay cosas para hacer porque eso ayudaría mucho a la transparencia y a la discusión. En la discusión previa al decreto 002 se hablaba de miles de millones de dólares, que no fueron captados. Creo que la renuncia fiscal es menor a la potencial, a cuando se presenta el proyecto. No sé qué visión tiene el Ministerio, si se está trabajando o hacia dónde van en materia de otorgar más información para una mejor evaluación de todos los actores involucrados.

#### **Ec. Fernando Lorenzo**

Algunas de las preguntas anteriores las respondí en dos dimensiones. Pero esta lo voy a hacer en tres.

1. Creo sinceramente que nunca hubo tanta información y disponibilidad de información sobre la aplicación del régimen como hoy. Yo ahora estoy ayudando a un estudiante a hacer su tesis sobre los regímenes de promoción de inversiones en Uruguay desde una perspectiva histórica. Fue la primera vez al amparo de esa tesis que se accedió a las carpetas de los proyectos de inversión, ¡eran secretas! O sea el régimen de promoción de inversiones, el régimen de exenciones, los proyectos y la evaluación de los mismos estaban custodiados en el Ministerio de Industrias, en la COMAP, en todos los lugares

era un tesoro esa información. Esa información hoy está disponible, está disponible para el investigador, está disponible para cualquier particular. O sea en primer lugar hay disposición a informar del funcionamiento del régimen en términos de decisión como nunca.

2. Tu pregunta no va en ese sentido, tu pregunta va en términos de información sobre los resultados que este régimen ha tenido, efectivos, no los ex ante, no los que están en la presentación sino lo que ocurre ex post. En los próximos meses vamos a presentar un estudio tratando de clarificar estos aspectos. En ese sentido varias cuestiones, de todo lo que aprobamos cuántos efectivamente se aprobaron, cuáles son en las situaciones económicas actuales los aportes que esos proyectos dijeron que iban a tener y efectivamente ocurrieron en la realidad y lo que tiene más significación en términos económicos es cuántos efectivamente contribuyeron al abatimiento de renta. Esa información la vamos a tener y la vamos a divulgar.
3. Desde el Ministerio en cada una de las comparecencias en que nos ha tocado ir al Parlamento cuando nos interpelaron sobre estas cuestiones, aportamos información muy amplia sobre cuánto eran las renunciaciones impositivas efectivas. Pero dicho esto, acá el problema es qué tan convencidos estamos acerca de la aditividad del régimen. Porque ningún gobernante estaría contento de utilizar los recursos públicos para apagar por algo que igual se habría hecho. Esa es la discusión más importante. Ese es un problema de administración, de correcta administración de recursos.

Ahora yo traté de hacer las reflexiones finales sobre la macroeconomía por algo, porque aquí las cuentitas que suman y restan al interior del régimen no tienen ninguna evaluación de cómo eso está aportando sustentabilidad de otros procesos. Ningún análisis realizado sobre los proyectos efectivamente aprobados y su ejecución nos va a liberar de la aproximación macroeconómica.

¿Qué es la aproximación macroeconómica?

Es efectivamente cuál es el aporte que realiza a la sustentabilidad de un proceso de este tipo, que existan los niveles de inversión actual. Y esto es como le pasa a muchas empresas y conozco bastante el debate: ¿Cuál es el aporte de la publicidad y la propaganda al sostenimiento de marcas y ventas?, es una discusión muy difícil y empírica. Ahora, cuando llegas al punto de esta discusión llena de contenidos, ¿quién se anima a dejar de hacerlo? Dejar de apostar a esas técnicas, que no se sabe cuál es el aporte, y es muy difícil medirlo, quizás en una campaña publicitaria puntual se pueda, pero en un esfuerzo sistemático, como es el que está implícito en estas inversiones, creo que es muy difícil.

Sinceramente creo que hay que actuar con mucha seriedad, mucha cautela. Yo estoy convencido que el aporte de la inversión productiva en el Uruguay a la sustentabilidad del crecimiento y a cambiar las formas de producir y al cambio estructural que está ocurriendo en nuestro país, es decisivo. No hay cambio en las formas de producción, no hay cambio en la competitividad, no hay cambio de nuestra posición en la jerarquía de países, que no tenga validación en el proceso de acumulación de capital.

Es tan simple como eso. No es posible pretender ni permanecer en la situación en que estamos, ni escalar en bienestar, sobre la base de los registros de inversión productiva que teníamos cuando nosotros llegamos al gobierno. No es posible. Y quienes estamos en este proyecto sobre el aporte de la inversión tenemos un convencimiento que el aporte es aditividad. De acuerdo, pero en cualquier caso, admitimos que la custodia de los recursos públicos es nuestro deber.

Yo creo en lo que estamos haciendo, y creo que va a ser cada vez mejor.

Se debe dejar de discutir entre hacerlo bien y hacerlo mal, y tratar de hacer un poquito mejor las cosas cada día. Al cabo de un tiempo las cosas van a ser bien diferentes de lo que son hoy. Pero plantear el problema entre hacerlo bien o hacerlo mal, es un debate binario que rechazo absolutamente.

### **Cr. Ricardo Zerbino**

Tu nombraste varios elementos que son compartibles: la importancia de la inversión para generar ganancia productiva, para el cambio en la forma de producción y señalaste, expresamente, que el desarrollo humano está asociado a la evolución de la productividad.

Quiero unirme a la pregunta que hizo Juan Berchesi, en relación a la educación y lógicamente tú señalas que hay un tema de plazos ahí, en la efectividad y en la respuesta en la educación o en el sistema educativo.

Pero, y muy brevemente, la mejora de la productividad requiere acciones en los distintos niveles de educación. En los liderazgos de los que son transformadores de la producción, el nivel terciario, Uruguay ha hecho avances y ha habido diversificación, el acceso a postgrados y la globalización, poder formarse en el exterior, ha permitido que vengan capacidades del exterior a través de inversión directa, extranjera.

Pero la formación de los operadores debe de venir de la mano de las capas de los trabajadores en los niveles que deben de actuar con las nuevas tecnologías, es algo que no lo podemos importar ni mandar a formar al exterior. Deben de surgir del propio sistema educativo.

Ahí es donde estamos notando una falla y ahí es donde juega, y tú lo señalas muy bien, el problema de plazos.

No se debería explicitar más ese factor, y poner más en la opinión pública y en el debate público, que para ese crecimiento del 4% que pensamos que puede haber si la productividad avanza en la forma esperada, por este impacto en la productividad total de factores, sea como elemento limitante la capacitación de quienes deben operar y las factores que operan a estos niveles más bajos del sistema productivo, si no tomamos medidas rápidas para revertir esto a partir de estos factores que tanto se conocen ahora: la capacidad lectora, la habilidad matemática, corregir el tema de los "ni-ni" famosos, de forma que la propia sociedad tome más conciencia y se instale más en el debate.

### **Ec. Fernando Lorenzo**

Yo estoy bastante persuadido como observador de la realidad que nunca hubo tanta conciencia en el Uruguay de este problema como en este momento.

Yo tengo 53 años y no recuerdo una etapa tan intensa y tan nítida de debate sobre los resultados esperados de la educación. Hoy estamos en una situación inédita al menos desde que yo puedo contar los hechos por haberlos vivido.

Todo lo que se haga, generar conciencia sobre el conjunto de dimensiones que están en juego en el reto educativo, en el reto de la educación, todo hay que hacerlo y sumarle dimensiones económicas (no hay dudas). Ponerlo en términos de reto, habilidades que nos faltan y necesitamos ayuda. Y generar una opinión de que la dimensión económica, ahí aparte de otras dimensiones, es importante.

Presumo que para un Uruguay, para un discurso y una argumentación que penetre hay que combinar 3 cosas en ese armado de discurso y de aproximación al tema.

1. Una dimensión que exacerbe cualquiera de estas 3 dimensiones creo que va a generar pocas posibilidades.
2. En Uruguay el discurso respecto a que la formación y la educación es un intangible social más allá del aporte a la economía y más allá del aporte a la producción, creo que es una dimensión absolutamente imprescindible. Los uruguayos creemos que el activo educativo es un activo valioso independientemente de la producción. Ponerlo propiamente en necesidades de la producción.
3. Y en tercer lugar y yo creo que es la que tiene más posibilidades nosotros estamos en un país con una preferencia sobre la equidad y no hay equidad a largo plazo sobre inequidades de gran dimensión en los procesos de inversión.

Cuando uno combina estos tres elementos podemos decir que la valoración en términos de ciudadanía, el aporte a la producción habiendo oportunidades más la visión de largo plazo en términos de oportunidades en tema de derechos ejercidos creo que es el discurso más equilibrado.

De todos modos estoy convencido que el proceso de toma de conciencia ha adquirido dimensiones mucho más grandes que lo que hubiera esperado.

La economía presionó, sí. Terminó con todos los *buffer* de la historia de la economía, con todos esos bolsones de inadecuación de calificaciones para los recursos humanos disponibles.

En Uruguay nos decían, yo no tengo auto ando en taxi, que estaba lleno de taxistas veterinarios y agrónomos. Nunca me crucé con ninguno. Pero admito que era un ejemplo de la inadecuación de recursos humanos altamente calificados, que sus habilidades no estaban para eso.

Lo que sé, es que hoy esas habilidades que poníamos en el centro de la inadecuación hoy están plenamente ocupadas en sectores de alta productividad en donde su formación dice que tenían que estar.

Es terminar con esos problemas que en economía le llamamos “subempleo”, que es una inadecuación de mi nivel de productividad salarial. Es tan simple como eso.

La dimensión que en la educación pesa más en la actitud frente al tema es cómo puede ser la igualdad en el futuro, si se consolida o no una herramienta para mitigar la desigualdad.

### **Ec. María Dolores Benavente**

Agradecemos vivamente al Sr. Ministro y a los distinguidos asistentes.

Antes de despedirnos los quiero invitar al próximo evento de la Academia que va a ser 7 de noviembre. Vamos a entregar el Premio Academia Nacional de Economía a los jóvenes profesionales, estudiantes o recién recibidos que presentaron trabajos o están por presentarlos.

Muchas gracias.