

DESAFÍOS EN MATERIA DE COMPETIVIDAD:

Una mirada desde la óptica empresarial



Confederación de
Cámaras Empresariales

Montevideo, agosto de 2018

DESAFÍOS EN MATERIA DE COMPETIVIDAD:

Una mirada desde la óptica empresarial

El desempeño de una economía se encuentra determinado en función de la tendencia de crecimiento de largo plazo, así como por las características de sus ciclos económicos. La política económica debe estar orientada a generar las condiciones adecuadas para mejorar los determinantes del crecimiento de largo plazo - impulsando el aumento de los factores de producción y la productividad -, así como a suavizar los ciclos económicos, de forma tal de amortiguar los mismos.

A continuación, se abordan diversos aspectos que se encuentran vinculados al rol de las políticas públicas en Uruguay y sus impactos en el desempeño de la economía del país. A partir de un diagnóstico sobre cada uno de estos aspectos, se definen recomendaciones generales sobre la orientación estratégica de las políticas a largo plazo, y se plantean acciones concretas alcanzables a corto plazo.

La **inserción internacional** es uno de los factores que más incide en el nivel de competitividad de un país y es en donde Uruguay presenta un rezago importante respecto a sus países competidores. Los aranceles en algunos mercados implican una carga muy importante en las exportaciones y la “estrategia MERCOSUR” no ha dado los resultados esperados. Uruguay no gana participación en el comercio mundial de bienes, y participa cada vez menos en las compras de los socios del MERCOSUR.

Propuestas:

- i. Definir estrategias de inserción tanto dentro, como fuera del MERCOSUR, negociando con los países del bloque para que se habiliten modalidades de negociación con terceros países, en conjunto o individualmente.
- ii. Impulsar el cierre de las negociaciones con la Unión Europea, y avanzar en negociaciones donde hacerlo con los socios del MERCOSUR de forma conjunta nos fortalezca.

En cuanto a la **política macroeconómica**, un ciclo económico extraordinario y la descoordinación de políticas generaron una disminución excesiva del tipo de cambio real –a modo de ejemplo los precios en dólares se ubican actualmente en niveles 30% por encima del promedio histórico, comparando con EEUU-. Los desvíos del tipo de cambio distorsionan las decisiones de inversión, producción, consumo y ahorro de los

agentes de la economía y afectan la eficiencia en la asignación de recursos y la competitividad. Durante los años de bonanza, la política fiscal fue expansiva y apuntaló innecesariamente la demanda en la fase alta del ciclo económico. Sumado a esto, el creciente desequilibrio de las finanzas públicas obligó a utilizar las tarifas como mecanismo de recomposición fiscal, provocando que los precios de los combustibles se ubicaran muy por encima de su paridad de importación, generando sobre costos para el sistema productivo.

Propuesta:

- i. Promover y estimular instancias de debate en el ámbito académico para diseñar una regla fiscal que limite la discrecionalidad en el manejo de las finanzas públicas, y luego instrumentarla.

La gestión de las **empresas públicas** y su interacción con la política macroeconómica, en tanto determinantes de las tarifas, afectan directamente los costos, erosionando la competitividad en distintos eslabones de la producción tanto de bienes como de servicios. El sistema nacional de empresas públicas ha operado en detrimento de una gestión “óptima”.

Propuestas:

- i. Promover la especialización y transparencia, así como profesionalizar la conducción y la supervisión de la dirección.
- ii. Establecer metas de gestión y estipular la destitución automática de los directores en caso de incumplimiento de metas.
- iii. Establecer metas de contribución, criterios de distribución de dividendos y prioridades para las inversiones.
- iv. Separar y consolidar los roles entre diversos actores que participan en la órbita de las empresas públicas. Dotar de autonomía a las unidades reguladoras para que determinen las modificaciones en las tarifas en función de los cambios en los costos.
- v. Explicitar criterios para inhabilitar por un período de tiempo razonable la ocupación de cargos políticos luego de haber ejercido cargos de dirección en empresas públicas.

- vi. Racionalizar, simplificar, sistematizar e integrar la normativa en un marco jurídico.
- vii. Establecer marcos flexibles que faciliten relaciones comerciales más competitivas.
- viii. Facilitar y promover información sobre riesgo fiscal mediante informes sobre pasivos contingentes.
- ix. Adoptar la versión revisada 2001 del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI, para que las inversiones no computen en el resultado operativo neto del sector público, y de esa forma queden menos supeditadas a la existencia de “espacios fiscales”.

La dotación y calidad de la **infraestructura** es otro determinante clave de la inversión y de la competitividad de una economía. El sistema de carreteras y vías férreas muestra un rezago significativo, particularmente en el centro y noreste del país. El crecimiento del sector productivo y exportador provocó un incremento en el volumen de tránsito pesado por rutas nacionales, aumentando la presión sobre la infraestructura existente (ferroviaria, vial y puertos). Si bien la ejecución de inversión vial ha aumentado, no es suficiente para cerrar la brecha generada desde el año 2000.

A su vez, Uruguay presenta importantes desafíos en materia de dragado en el sistema nacional de puertos para mejorar la competitividad. En los últimos años, la industria naviera ha migrado hacia buques de gran tamaño que demandan mayores inversiones en mantenimiento de dragado. Un mayor calado del puerto de Montevideo tendría impactos en los costos de exportación de Uruguay y permitiría reducir la dependencia de Nueva Palmira respecto a otros países.

En lo que refiere a infraestructura energética, si bien en los últimos años se han realizado importantes inversiones en generación eléctrica, aún quedan desafíos para ampliar la red de transmisión, así como optimizar la complementación entre las distintas fuentes.

Por su parte, la demanda creciente de servicios educativos incrementa las necesidades de infraestructura educativa, presentando significativas oportunidades de mejora.

Sumado a todo lo expuesto anteriormente, Uruguay presenta un importante déficit habitacional, siendo los sectores más vulnerables aquellos con mayores dificultades de acceso a la vivienda.

Propuestas:

- i. Mejorar y ampliar la infraestructura existente para posicionar a Uruguay como Hub Logístico.
- ii. Ampliar las inversiones para mejorar el sistema de gestión y trasmisión de energía eléctrica.
- iii. Acelerar los procesos de evaluación de obras y publicación de llamados por parte del sector público. Resulta estratégico para realizar políticas anticíclicas, minimizando el impacto fiscal, así como para mejorar la competitividad de la red vial.
- iv. Profundizar el calado de operaciones en el Puerto de Montevideo hasta los 14 metros en el corto plazo. Al menos mientras se defina la conveniencia y viabilidad de construir un puerto oceánico de aguas profundas.

El **capital humano** juega un rol clave a la hora de potenciar o limitar el crecimiento sostenido de un país. En el último medio siglo, Uruguay muestra un retroceso en la acumulación del capital humano y la brecha educativa. El incremento del gasto público en educación no ha tenido el retorno esperado en materia de calidad. No se observan mejoras sustanciales en los resultados de las pruebas PISA y persisten las desigualdades de logros académicos según el nivel socioeconómico.

Propuestas:

- i. Realizar una transformación estructural en el modelo educacional: implementando las propuestas del libro abierto de Eduy21 y priorizando actividades educativas que apunten a mejorar la capacidad de innovar, promuevan la “cultura del trabajo” y el emprendedurismo.
- ii. Institucionalizar un Sistema Nacional de Formación Profesional (SNFP). Se propone consolidar la institucionalidad del SNFP, de forma tal de lograr una adecuada articulación entre la educación media y la formación profesional, y de alcanzar mecanismos de certificación de competencias laborales.

- iii. Ampliar el alcance del proyecto INEFOP–OIT sobre certificación de competencias al resto de los sectores productivos.

Respecto a la inversión, la **Ley de Promoción de Inversiones** ha tenido un impacto muy positivo sobre la tasa de inversión del país y representa la principal herramienta utilizada por las empresas.

Propuestas:

- i. Mantener los pilares del régimen de promoción de inversión actual.
- ii. Difundir la información de los montos de la renuncia fiscal efectiva del IRAE, que en general son inferiores a los beneficios otorgados.

El fortalecimiento de las capacidades del país en materia de **ciencia, tecnología e innovación** es determinante para que el sector productivo alcance capacidades para innovar y así acceder a mercados más sofisticados. En los últimos años se han impulsado acciones para promover la innovación, pero es necesario avanzar en el fortalecimiento de las capacidades del país en materia de ciencia, tecnología e innovación, particularmente dentro de las empresas nacionales.

Propuestas:

- i. Desarrollar instrumentos adaptados a la realidad de las empresas, que tomen en cuenta la heterogeneidad de los diversos sectores productivos, y que se orienten a desarrollar capacidades empresariales vinculadas a la innovación.
- ii. Fomentar la incorporación de profesionales y la asistencia técnica en las PyMEs, de forma de potenciar la capacidad de absorción de conocimiento en las mismas.
- iii. Ampliar y profundizar los centros de vigilancia y vinculación tecnológica.
- iv. Aumentar la interacción de las organizaciones que integran el Sistema Nacional de Innovación.

- v. Flexibilizar los criterios de mérito innovador de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).
- vi. Brindar apoyo técnico y cofinanciamiento en la etapa previa a la innovación.

El **acceso al crédito** es un factor esencial para dinamizar la inversión, principalmente en las PyMEs, que muchas veces encuentran barreras de acceso al financiamiento. Si bien en los últimos años se han registrado algunos avances, a través de la creación de nuevos instrumentos de crédito y/o de garantía, es necesario profundizar el acceso al financiamiento a nivel empresarial.

Propuestas:

- i. Readecuación del Fondo SiGa PyMEs:
 - Analizar en qué medida los incentivos implícitos en el sistema de licitaciones permiten que el público objetivo acceda a los programas, y eventualmente establecer incentivos diferenciales para mejorar el acceso para las micro y pequeñas empresas.
 - Evaluar una eventual ampliación de topes de montos y coberturas, para mejorar el acceso para empresas medianas.
 - Evaluar la conveniencia de ampliar los plazos y las operaciones elegibles, con el objetivo de cubrir un mayor espectro de empresas de todos los segmentos.
- ii. Mantener el esquema de licitaciones del BROU, que brinda mejores condiciones a proyectos con externalidades positivas.
- iii. Fortalecer instrumentos de acceso al crédito para las MiPyMEs.
- iv. Facilitar la emisión de colocaciones en el mercado de valores.
- v. Instar a los usuarios de los Estados Financieros (bancos, oficinas del gobierno, etc), a la utilización del registro centralizado de la Auditoría Interna de la Nación.

Por otro lado, el adecuado uso de las **compras estatales** constituye una de herramientas de interés para promover el desarrollo de las PyMEs, tanto en países desarrollados, como en países en desarrollo. Es necesario que el Estado y sus empresas promuevan una política de desarrollo de proveedores locales. Es habitual que algunos pliegos excluyan, de hecho, la posibilidad de participación de PyMEs, al no tener en cuenta sus capacidades productivas, o por no buscar adaptaciones o mecanismos que les permita ofertar.

Propuestas:

- i. Mejorar el sistema de compras públicas en términos de transparencia y eficiencia.
- ii. Establecer con carácter obligatorio que en todas las compras públicas que realice el Estado se disponga de una reserva de mercado para la proveeduría local.
- iii. Cuando se trate de productos de los que no exista proveeduría nacional, exceptuar la presentación de muestras a los proveedores locales interesados.
- iv. Aprobar un procedimiento e instructivo para comparar las ofertas nacionales y extranjeras.
- v. Ante la posibilidad de que un pliego contenga disposiciones que signifiquen una discriminación del proveedor nacional, habilitar la posibilidad de que cámaras y organizaciones empresariales realicen consultas, propuestas, sugerencias y éstas deban ser contestadas, sin necesidad de que deban adquirir los pliegos.
- vi. Establecer que toda compra pública incluya la fecha y condiciones de pago, así como mecanismos de ajuste y/o intereses en caso de atrasos.
- vii. Salvaguardar las condiciones ofrecidas al proveedor nacional en eventuales Acuerdos Comerciales con terceros países, que incluyan un capítulo relativo a las compras públicas.

Las **relaciones laborales** también representan un pilar fundamental en el desarrollo de las economías, ya que tienen un impacto significativo en aspectos como la

organización del trabajo, la eficiencia de los procesos productivos y la productividad del trabajo en las empresas. Uruguay mantiene un sistema de negociación colectiva inadecuado, con la coexistencia de Normas que se encuentran en oposición a los Convenios Internacionales suscriptos por el país. En este sentido, aún están pendientes de implementar las recomendaciones realizadas por la OIT a la normativa vigente.

La negociación colectiva no contempla las diferencias a nivel de empresas dentro de un mismo sector, ya sea por tamaño, localización, modelo de negocios, resultados, u otros factores, y las regulaciones se encuentran diseñadas para empresas de mayor porte, desconociendo la realidad de las MiPyMEs.

La negociación colectiva como ha estado concebida implicó consecuencias económicas a nivel sectorial, afectando la productividad y eficiencia a nivel de empresas. La industria manufacturera y de la construcción han sido ejemplos de que el sistema no tiene las flexibilidades adecuadas para salvaguardar el empleo en coyunturas menos favorables.

Lo expuesto anteriormente explica por qué Uruguay se encuentra en una posición muy relegada respecto a la eficiencia del mercado laboral en el ranking mundial del Índice de Competitividad Global (ICG) del World Economic Forum (WEF).

Propuestas:

- i. Modificar la regulación laboral y las prácticas del MTSS, en el marco del cumplimiento de las recomendaciones de la OIT.
- ii. Derogar el Decreto que regula las ocupaciones de los lugares de trabajo.
- iii. Considerar explícitamente la realidad de las MiPyMEs en las negociaciones salariales.
- iv. Negociación tripartita únicamente para definir mínimos por categoría, en armonía con las normas internacionales ratificadas por Uruguay.
- v. Revisión de los grupos y subgrupos donde existe importante heterogeneidad.
- vi. Negociación bipartita para aumentos o ajustes de salarios y otras condiciones de trabajo.

- vii. Inclusión de cláusulas de salvaguarda “automáticas”.
- viii. En forma previa a la aprobación de las normas laborales, analizar sus consecuencias económicas.
- ix. Salvaguardar el derecho a la libertad de trabajo de los no huelguistas y del empresario.
- x. Propender a una negociación que atienda la dinámica sectorial e institucionalice y facilite los descuelgues.

Otro de los elementos importantes a considerar dentro de un abordaje integral de la competitividad es el de las **regulaciones**, que afectan el desarrollo de la actividad empresarial. Los trámites y permisos tienen un impacto significativo en términos de costos, tiempos y eficiencia de los procesos que requieren la constitución de inversiones productivas, siendo entonces un determinante de la competitividad. Uruguay mostró un incremento en los costos de incorporación y de apertura de un negocio, mientras que las experiencias de ventanillas únicas no han logrado alcanzarse totalmente en la práctica, quedando camino por recorrer en cuanto a facilitar el emprender en el país.

El tiempo asociado al registro de propiedad también es un indicador donde el país tiene mucho por mejorar. Para citar ejemplos, las habilitaciones para locales comerciales menores a 100 m² y sin elaboración de alimentos dentro del negocio, requieren al menos de seis trámites distintos, todos en ventanillas diferentes, a pesar de que en varios casos corresponden al mismo organismo.

Propuestas:

- i. Generar una mesa de trabajo con agentes del sector privado a efectos de explicitar las dificultades que enfrentan los usuarios y proponer soluciones eficientes.
- ii. Extender la iniciativa de Trámites en Línea para todo el sector público uruguayo (más allá de la Administración Central), incluyendo también los gobiernos departamentales.
- iii. Ventanilla única dentro de cada organismo.

- iv. Fijación de un límite temporal para cada trámite.
- v. Coordinación y definición de procesos óptimos.

Por último, la **seguridad pública** también es un factor que incide en el nivel de competitividad del país, ya que el aumento de los niveles de criminalidad genera un incremento en los costos de las empresas locales, ya sea asociados a la protección de la propiedad, como a la valoración monetaria de los bienes sustraídos. En el último período Uruguay ha asistido a un persistente incremento de los delitos, así como sus costos asociados, lo que se refleja en el indicador de costos económicos asociados al crimen y la violencia del Índice de Competitividad Global del World Economic Forum, donde el país ha perdido varias posiciones.

Propuestas:

- i. Beneficios fiscales asociados a los gastos en seguridad: exoneración de IVA y deducción ampliada en IRAE para gastos e inversiones en seguridad.
- ii. Exoneración de tributos fijos como el aporte patronal al BPS para dueños o socios, así como del IVA mínimo o monotributo, a establecimientos empresariales víctimas de asalto.
- iii. Eliminar las retenciones de impuestos para pequeños comercios por ventas realizadas con pagos a través de medios electrónicos.