



Confederación de Cámaras Empresariales

Documento Agenda de Políticas Públicas 2022



Propuestas actualizadas de la Confederación de Cámaras Empresariales para implementar en el corto y en el mediano plazo.

La Confederación de Cámaras Empresariales, desde su creación, siempre ha mantenido un rol proactivo, proponiendo ideas y planteando qué País queremos dejarles a nuestras próximas generaciones. Se destacan los cinco documentos previos, detallados en el capítulo 1.- introducción, siempre basados en la mejora de la competitividad. Todos ellos, así como toda la información de nuestra Institución, se puede ubicar en nuestra página web (<https://confederacionuy.com/>)

Desde el inicio de la CCE, hemos venido teniendo reuniones con todos los actores políticos y sociales a los efectos de impulsar las grandes reformas estructurales que Uruguay necesita para su crecimiento económico y su desarrollo humano. Si bien hay algunas que se han concretado en relación con nuestras propuestas de 2019, otras están en proceso de aprobación parlamentaria, otras en proceso de transformación, y otras que dependen de la situación regional y mundial; pero, asimismo, entendemos que aún restan algunas por realizar, siendo conscientes que todas son impostergables.

Es por ello, que hemos decidido, actualizar y reordenar los pasos pendientes a recorrer, con la única finalidad que el bien de todos será el bien de cada uno de nosotros. El país debe crecer en forma solidaria, equitativa, donde la igualdad de oportunidades para el crecimiento individual y profesional sea nuestro desvelo. Somos conscientes que la educación es la única vía para generar hombres y mujeres con igualdad de oportunidades, con discernimiento, con capacidad creativa y con pensamiento crítico. Esa es la única forma de ser un país con todas las libertades y fraternidad que el Uruguay está llamado de ser. Un país distinto, donde lo único que debe prevalecer en todos y cada uno de nosotros es la camiseta Celeste.

Desde la Confederación de Cámaras Empresariales, impulsamos y alentamos a todos los partidos políticos y organizaciones sociales a trabajar para mejorar la competitividad, captar más inversiones de capital, y mejorar la productividad; para así generar más y mejor empleo a nuestra gente. Solo así podremos mirar al horizonte con el convencimiento que hemos trazado la huella para el desarrollo y prosperidad del Uruguay. Ese fue, es, y será nuestro legado.

Cr. Juan Martinez Escrich

Presidente



Contenido.-

1.	INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES, MOTIVACIÓN Y OBJETIVOS DE ESTE DOCUMENTO.....	4
2.	PROPUESTAS DE CORTO PLAZO	5
3.	NUEVOS TEMAS DE AGENDA: FOCO EN LA SUSTENTABILIDAD	6
4.	POLÍTICA MACROECONÓMICA.....	6
5.	FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO.....	7
6.	EMPRESAS PÚBLICAS Y SUBSIDIARIAS.....	8
7.	POLÍTICA TRIBUTARIA.....	9
8.	RELACIONES LABORALES	11
9.	EDUCACIÓN Y FORMACIÓN LABORAL	13
10.	COMERCIO EXTERIOR E INSERCIÓN INTERNACIONAL	15
11.	INFRAESTRUCTURA	16
12.	OTRAS REGULACIONES	17



1. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES, MOTIVACIÓN Y OBJETIVOS DE ESTE DOCUMENTO.

La Confederación de Cámaras Empresariales es una organización empresarial de carácter intersectorial, constituida el 29 de agosto de 2016 por cámaras, asociaciones o gremiales empresariales, representativas de sus respectivos sectores de actividad, para la coordinación, representación, fomento y defensa de los principios e intereses comunes y generales que sus miembros determinen.

Desde su fundación la CCE ha participado activamente en el debate público sobre la agenda de políticas y reformas estructurales. La opinión de la CCE sobre estos aspectos ha sido plasmada en distintos documentos de trabajo. La CCE también ha organizado eventos y conferencias para convocar a técnicos, académicos y políticos en torno a la discusión de temas críticos para el crecimiento y el desarrollo económico de nuestro país a largo plazo, como la Educación, las Empresas Públicas y la Seguridad Social.

Algunos documentos de referencia publicados por la CCE:

- **2016** “DESAFÍOS EN MATERIA DE COMPETITIVIDAD: Una mirada desde la óptica empresarial”, actualizado posteriormente en 2018.
- **2018** “Empresas Públicas: desafíos y transformaciones necesarias. Una mirada desde la óptica empresarial”.
- **2019** “Propuestas de la Confederación de Cámaras Empresariales para implementar en el próximo período de gobierno”, presentado a los candidatos presidenciales (de aquí en más Propuestas CCE (2019)).
- **2020** “Preparando al país para los nuevos tiempos: Competitividad e Inserción Internacional”.
- **2020** “Memorándum de CCE ante el Proyecto de Ley de Urgente Consideración”.

La CCE entiende que en esta Administración de Gobierno se han registrado mejoras en materia de regulación y políticas públicas, aunque en muchos casos restan avances significativos. En tal sentido, en este documento se explicitan mejoras regulatorias recientes, pero también se identifican y destacan aquellos aspectos en los que las reformas han sido insuficientes, incompletas o en los que los procesos de avance no están en línea con los desafíos que enfrentan nuestras empresas, nuestros trabajadores y nuestra sociedad.

Este documento constituye un mensaje al sistema político en torno a la necesidad de alcanzar consensos en relación a algunos temas que deberían constituir pilares de verdaderas Políticas de Estado. El sector empresarial destaca la necesidad de realizar un esfuerzo para asegurar la cohesión y la sostenibilidad de las políticas públicas a largo plazo, elementos claves para reducir la incertidumbre, mejorar el clima de negocios, aumentar la productividad, la competitividad, la inversión, el empleo y el bienestar de nuestra sociedad.

El documento se organiza en base a los principales ejes temáticos planteados por la CCE en el Documento elevado a los Presidenciables en 2019 “Propuestas de la Confederación de Cámaras Empresariales para implementar en el próximo período de gobierno”. Para cada uno de los ejes temáticos se identifican brevemente los progresos realizados en este período de Gobierno y se desarrolla con mayor profundidad aquellos temas en los que es necesario profundizar y acelerar las transformaciones.

2. PROPUESTAS DE CORTO PLAZO

El documento elevado por la CCE a los candidatos presidenciales en 2019 incluía una serie de reformas e iniciativas que, a juicio del sector empresarial, debían ser abordadas en forma inmediata con el objetivo de superar el estancamiento económico que se registraba desde 2015, caracterizado por un crecimiento virtualmente nulo, una caída de la tasa de inversión y una contracción del empleo. Transcurridos 3 años desde su publicación, cabe destacar que varias de estas iniciativas fueron implementadas por esta Administración y muchas de ellas fueron abordadas en forma inmediata utilizando el instrumento de la Ley de Urgente Consideración. En particular, destacamos los siguientes avances:

- La implementación de un programa de reducción del déficit fiscal en 2020, consolidado en la Ley de Presupuesto Quinquenal y en las Leyes de Rendición de cuentas. Al 2022 el déficit fiscal estructural muestra una reducción del orden de 2 puntos del Producto en comparación con 2019.
- La conformación de la Comisión de Expertos de la Seguridad Social, con amplia representación social y de los partidos políticos con representación parlamentaria, con el objetivo de realizar un diagnóstico del sistema, habiendo elevado al Poder Ejecutivo una serie de recomendaciones que fueron las bases de un Proyecto de Ley de reforma, y que se encuentra en trámite parlamentario.
- Las modificaciones en la reglamentación de la Ley de Promoción de Inversiones, materializadas en el Decreto 138/020 (Obras de Gran Dimensión Económica) y el Decreto 268/020 (cambios a la reglamentación general de la Ley 16.906), como mecanismos para revertir el ciclo de caída de la inversión privada y el empleo.
- Las modificaciones en la reglamentación de la Ley 18.795 de Vivienda Promovida que propició un aumento de la inversión privada en vivienda en forma significativa, promoviendo también la generación de empleo.

Sin perjuicio de la valoración positiva sobre estos avances, el sector empresarial también destaca que **otras propuestas de corto plazo aún están pendientes de ser abordadas:**

- Aún no se han adoptado las recomendaciones de la OIT en materia de regulación laboral, aspecto que será profundizado en el capítulo 8 de este documento.
- Más allá de lo ocurrido en 2020 y en parte de 2021, durante 2022 se observa un preocupante proceso de apreciación del tipo de cambio real y el desalineamiento de esta variable en comparación con otros países emergentes y economías de la región, configurando un proceso de incipiente atraso cambiario.
- No se perciben avances en el control del informalismo, más allá de la mejora en la formalidad del empleo en términos agregados, una preocupación que pasó a segundo plano durante el período de cierre de fronteras por la emergencia sanitaria. Lamentablemente este problema volvió a ser una gran fuente de preocupación, en particular para las empresas y trabajadores de los departamentos de frontera y las zonas turísticas, con impacto en sectores como el comercio, los servicios y el turismo. Esta preocupación es particularmente relevante a la luz del proceso de atraso cambiario reciente combinado con inestabilidad regional, principalmente en Argentina.

3. NUEVOS TEMAS DE AGENDA: FOCO EN LA SUSTENTABILIDAD

La incorporación de la perspectiva de la sustentabilidad a nivel empresarial es fundamental para poder contribuir y favorecer al crecimiento de largo plazo y al desarrollo económico. La transición hacia modelos de negocio de triple impacto que contribuyan al bienestar social, económico y ambiental se está instalando y eso implica, cambios culturales, flexibilidad organizacional y adaptabilidad a los cambios y a los distintos escenarios que se presentan en las diferentes actividades económicas.

A nivel ambiental se pueden delinear algunos temas de agenda que conforman algunos pilares de temas a recorrer: (i) la profesionalización y mejora de los planes de gestión ambiental con requerimientos y lineamientos claros y razonables, (ii) la profundización de la capacitación en la temática, (iii) la evolución hacia modelos de producción más circulares, (iv) el compromiso en lo referente a la generación, gestión y tratamiento de residuos en cada actividad económica y (v) el esfuerzo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Para eso, es fundamental contar con escenarios que sienten las bases para recorrer esas líneas y con incentivos que promuevan una transición más rápida y tangible.

Asimismo, la creciente exigencia de los mercados, los clientes (privados y públicos), las instituciones financiadoras (bancos comerciales, bancos multilaterales), los reguladores y de los inversores a quienes ofrecen bienes y servicios, hace que sea cada vez más necesaria la incorporación de la perspectiva de la sustentabilidad en la estrategia de las empresas, así como la adopción del lente ESG, que tiene que ver con la conciencia y acción en base a factores ambientales (englobando el efecto de la actividad de la empresa en el medio ambiente directa o indirectamente), sociales (referidos al impacto de la empresa en la comunidad) y de gobernanza (gobierno corporativo, transparencia, códigos de conducta).

4. POLÍTICA MACROECONÓMICA

En el capítulo de políticas macroeconómicas, la CCE destaca y celebra las siguientes iniciativas y acciones de política:

- la implementación de una política fiscal consistente con la reducción del déficit fiscal,
- la creación de una nueva institucionalidad para la política fiscal que incluye la implementación de una regla fiscal y la creación de un Consejo Fiscal Asesor, configurando así un marco orientado a fortalecer la transparencia y credibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.
- El manejo flexible de la política monetaria y cambiaria durante 2020 y 2021, que contribuyeron con el objetivo de amortiguar la crisis derivada del COVID-19.

Si bien el sector empresarial comparte el rumbo de la política macroeconómica en general, también manifiesta su preocupación por el proceso de incipiente atraso cambiario que se registra en 2022. Al respecto, cabe realizar al menos las siguientes consideraciones. En primer lugar, es clave mantener la flexibilidad de la política monetaria como instrumento de amortiguación de shocks externos. En particular, en un escenario de riesgos a la baja sobre los precios internacionales de los *commodities*, la política macroeconómica y la política monetaria deben mantenerse vigilante y alerta. Una eventual caída de los precios internacionales debería ser amortiguada con una política monetaria más flexible que promueva una depreciación real de la moneda. En segundo lugar, el proceso de atraso cambiario



produce fuertes asimetrías sectoriales, ya que existen diferencias significativas entre sectores. En particular, empresas exportadoras de servicios, el sector turístico y el comercio de frontera, así como las manufacturas con mayor componente de mano de obra, se ven afectados por la apreciación del tipo de cambio, agravada por la inestabilidad macroeconómica de Argentina y por la debilidad relativa de la moneda en Brasil.

Finalmente, si bien el sector empresarial destaca iniciativas como la creación de la CESS y el impulso que el Poder Ejecutivo mediante la presentación de un Anteproyecto de Ley, la CCE entiende necesario concretar la reforma de la Seguridad Social. En este sentido, el sector empresarial realiza una convocatoria al sistema político, a los actores sociales y a la ciudadanía a efectos de lograr los consensos para converger a un sistema de seguridad social más justo, equitativo y sustentable financiera y actuarialmente. El sector empresarial entiende, además que los costos y los riesgos de no hacer una reforma son elevados y crecientes en el tiempo. En primer lugar, por razones financieras y fiscales: el desbalance financiero proyectado para el sistema sin reforma muestra un déficit creciente que presiona sobre la trayectoria de las finanzas públicas a mediano plazo, lo que podría impulsar ajustes abruptos del gasto público y/o aumentos de impuestos, lo que supone un riesgo para la tasa de retorno de las inversiones en capital y un impacto potencial a la baja sobre la inversión y el empleo. En segundo lugar, por razones de justicia intergeneracional: en caso de no realizar una reforma, el sistema de pasividades absorberá recursos crecientes en el tiempo, dejando cada vez menos espacio para otras urgencias como la cobertura de la primera infancia. En tercer lugar, por razones de equidad: el sistema actual muestra una amplia heterogeneidad de derechos y obligaciones entre diferentes regímenes y personas (personas similares con el mismo aporte, tienen derechos distintos según régimen); además los desfinanciamientos de los distintos regímenes terminan siendo cubiertos por transferencias vía tributaria o paratributaria, con impactos en la equidad inter e intra generacional, en la justicia y en la eficiencia. Finalmente, por razones de cohesión y factibilidad: hacer una reforma a corto plazo todavía permite diseñar una transición progresiva que respete en parte los derechos adquiridos y que asegure una convergencia plena de regímenes en un plazo de 20 años; dilatar la reforma puede requerir a futuro introducir cambios más abruptos que supongan un mayor costo social, político y económico de este proceso.

5. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO

La calidad y eficiencia del sector público son claves para desplegar actividades productivas en condiciones competitivas, para consolidar el desarrollo económico en condiciones sostenibles y para garantizar la equidad y cohesión social. Para lograr estos objetivos es clave que los actores políticos y sociales alcancen un consenso sobre la necesidad de una Reforma del Sector Público y sobre los pilares de esta reforma en dimensiones básicas, como la organización y las competencias de las entidades que integran el sector público, la implementación de un modelo de gestión enfocado en resultados y en desempeño, redefinir y modernizar los marcos regulatorios que controlan la interacción público-privada y rediseñar los sistemas y políticas de gestión humana. En este sentido, la modificación de la carrera funcional en el Estado constituye una condición necesaria para un proceso de Reforma del Estado. Esto requiere profesionalizar la gestión humana en el Estado, regular la movilidad horizontal y vertical de funcionarios, mejorar los sistemas de evaluación y remuneración de funcionarios, entre otros aspectos.

El sector empresarial destaca los esfuerzos realizados por la actual Administración en la adecuación de la plantilla de funcionarios públicos, aunque subraya también la necesidad de adoptar los mismos criterios en los Gobiernos Departamentales y en las Personas Públicas No Estatales.

Adicionalmente, el sector empresarial enfatiza la necesidad de acelerar las iniciativas de modernización de procesos, digitalización y reforma del Estado de manera que la disminución de funcionarios no afecte la calidad de los servicios públicos. La CCE también manifiesta su preocupación por la postergación de las iniciativas de Reforma de la Carrera Funcional de los empleados públicos, que fueron excluidas en la Rendición de Cuentas del Ejercicio 2021 que el Poder Ejecutivo elevó al Parlamento el pasado 30 de junio de 2022.

6. EMPRESAS PÚBLICAS Y SUBSIDIARIAS

Desde la Confederación de Cámaras Empresariales queremos Empresas Públicas fuertes, sanas, modernas, eficientes, sostenibles, profesionales y que estén al servicio de la producción y la ciudadanía. Si bien la actual Administración dio algunos pasos en la dirección correcta, entendemos que es de vital importancia avanzar con mayor determinación hacia un nuevo marco regulatorio e institucional que consolide la modernización y profesionalización de la gestión de nuestras empresas públicas.

Diversas iniciativas planteadas por esta Administración están en línea con propuestas de la CCE planteadas tanto en nuestro documento sobre empresas públicas de 2018¹ como en nuestro documento de 2019 elevado a los candidatos presidenciales². Destacamos las siguientes iniciativas:

- Reforma del mercado de combustibles líquidos (regulada en los Arts. 235 a 237 de la LUC), recomendaciones del Comité de Expertos del Mercado de Combustibles de 2020 y propuesta de reforma del Poder Ejecutivo plasmada en informe elevado por el MIEM al Parlamento en 2021³.
- La implementación de un nuevo mecanismo para fijación del precio de los combustibles líquidos que otorga mayor transparencia, determinando que la referencia de precio al público es el precio paridad de importación (PPI) y no se comercializa por encima de ese valor.
- La derogación de la obligatoriedad de mezclar biodiesel en el gasoil, lo que permite reducir parte de las ineficiencias y subsidios cruzados en la cadena de aprovisionamiento de combustibles (art 183 de la Ley 19.996 de Rendición de Cuentas del Ejercicio 2020).
- La modificación del régimen jurídico de URSEA y URSEC dándole mayor jerarquía e independencia institucional, regulada en los Arts. 238 a 275 de la LUC. Los dos reguladores se constituyeron como “*persona jurídica estatal descentralizada (servicio descentralizado)*”, fortaleciendo su autonomía e independencia, y recuperando además competencias en torno al contralor y fijación de tarifas.

¹ CCE (2018). Empresas Públicas: desafíos y transformaciones necesarias. Una mirada desde la óptica empresarial.

² CCE (2019). Propuestas de la Confederación de Cámaras Empresariales para implementar en el próximo período de gobierno.

³ Revisión del Sector de Combustibles Líquidos. Propuesta del Poder Ejecutivo en cumplimiento del artículo 237 de la Ley 18.889, del 9 de julio de 2020 (“Ley de Urgente Consideración”).

- La implementación de un ámbito de mayor control sobre las Sociedades Anónimas de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, regulado en los Arts. 276 a 285 de la LUC.

Si bien estas iniciativas van en la dirección adecuada, la reforma del mercado de los combustibles no se ha completado. También hace falta una generalización de estas iniciativas a otros mercados más allá de los combustibles. Finalmente, el sector empresarial entiende necesario avanzar hacia un nuevo esquema regulatorio e institucional que consolide el camino hacia un sistema de empresas públicas más fuertes, eficientes y competitivas. En particular, la CCE propone las siguientes medidas:

- A corto plazo es necesario completar la reforma del mercado de combustibles líquidos. En particular se recomienda revisar y mejorar la metodología del cálculo de la PPI de manera que opere como un precio testigo eficiente.
- Avanzar en distintos elementos estructurales que permitirían reducir el precio al público de los combustibles, en línea con lo planteado por el Informe del Comité de Expertos del Mercado de Combustibles de diciembre de 2020⁴, como ser:
 - Exonerar la Tasa Consular a los derivados de petróleo y revisar la obligatoriedad de mezclar naftas con etanol (al igual que se hizo con biodiesel), elementos que podrían operar a la baja sobre la PPI y sobre el precio al público.
 - Reducción de sobrecostos en ANCAP por actividades como la producción de Portland y el subsidio al GLP.
- Se recomienda evaluar la factibilidad técnica de constituir un Fondo de Estabilización del precio del Combustible, que permita absorber los shocks al alza del precio del petróleo (como el ocurrido en el segundo trimestre de 2022).
- Con una mirada de largo plazo, es de vital importancia avanzar en el fortalecimiento institucional y mejorar la capacidad técnica de los entes reguladores como URSEA y URSEC.
- Promover un nuevo marco regulatorio e institucional que consolide la modernización y profesionalización de la gestión de nuestras empresas públicas. Al igual que otros capítulos estructurales como la educación y la seguridad social, esto requiere que el sistema político alcance los consensos básicos que permitan introducir una serie de reformas en las empresas públicas y en los mercados en que estas operan. Esto supone redefinir el rol y los objetivos de las empresas públicas, modificar los esquemas de gestión y gobernanza (conformación de Directorios, incompatibilidad con carrera política, mejorar transparencia y rendición de cuentas, entre otros aspectos). En el documento publicado por CCE en 2018⁵ se plasma una visión integral sobre el tema.

7. POLÍTICA TRIBUTARIA

Los factores tributarios son aspectos relevantes en el clima de negocios de un país ya que afectan directamente los costos empresariales y los incentivos a invertir. En los últimos años, **se introdujeron algunos cambios que mejoraron las condiciones tributarias de las empresas**. Seguidamente se describen los más importantes.

- En primer lugar, se readecuaron las condiciones para acceder a los beneficios de los proyectos declarados de interés nacional (COMAP). Se destacan las siguientes modificaciones:

⁴ https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2020/noticias/AH_215/INFORME%20FINAL.pdf

⁵ Empresas Públicas: desafíos y transformaciones necesarias - Una mirada desde la óptica empresarial.

- Aumento en los porcentajes de exoneración sobre la inversión, así como la extensión de los plazos para aprovechar los beneficios y los toques de descuento anual sobre el IRAE a pagar.
- Se volvió a incluir a Montevideo en el indicador de descentralización y se estableció la posibilidad de utilización de este indicador para el interior sin la obligación de creación de empleo.
- Se introdujo la opción de utilizar una matriz simplificada para proyectos que crean empleo y se reincorporó la generación de energía renovable a indicadores sectoriales.
- La simplificación de requisitos y procedimientos, así como la flexibilización del plazo de ejecución de las inversiones en producción más limpia y en investigación, desarrollo e innovación, son factores que también han mejorado las condiciones para el fomento de la inversión.
- Se volvió a permitir computar el 100% de las pérdidas de ejercicios anteriores en el IRAE (en los últimos años se había limitado al 50%).
- Otra mejora relevante, que era un viejo reclamo del sector empresarial, fue la posibilidad de deducir facturas de empresas bajo el régimen de Literal E (IVA mínimo) para los pagos por medios electrónicos. A través de la Ley de Urgente Consideración, además, se establecieron exoneraciones para nuevas micro y pequeñas empresas, extendiendo por un año más el mecanismo de pago creciente del aporte al BPS (25% de exoneración en el tercer año) y se cambió la forma de computar el plazo de exoneración temporal en el IVA mínimo.
- Por último, también cabe destacar la implementación de diversas medidas excepcionales con motivo de la pandemia como por ejemplo, la renovación de tasas especiales de devolución de tributos a la exportación que rigen para ciertos productos, se establecieron prórrogas automáticas de operaciones de Admisión Temporal con saldos pendientes de cancelación, se realizaron aplazamientos de pago de tributos y presentación de Declaraciones Juradas anuales, se realizaron exoneraciones parciales de aportes a BPS para microempresas y se estableció un nuevo régimen de facilidades de pago en BPS y DGI.

Sin perjuicio de lo anterior, el sistema tributario sigue necesitando ajustes. Seguidamente se destacan los que el sector empresarial viene impulsando y que se pretende priorizar.

Medidas generales

- Reinstaurar el cómputo de las pérdidas por inflación en el IRAE.
- Eliminar el sistema de pago de IRPF por dividendos fictos. Se sugiere dismantlar el esquema de pago de IRPF por dividendos fictos, volviendo a la situación original definida en la reforma tributaria del 2007. Actualmente en el caso de no pagar IRPF, los retiros igualmente quedan gravados por los intereses fictos en el IRAE. El sistema de cálculo es engorroso, difícil de explicar a los accionistas, introduciendo una carga de horas de liquidación y de control, que parecería no compensa el aumento de la recaudación.
- Reducir la carga tributaria por Impuesto al Patrimonio. Para incentivar la acumulación de capital empresarial y la reinversión de utilidades, el Impuesto al Patrimonio debería tender a bajar su importancia relativa, transformándose en un impuesto de control, siendo que gravar la riqueza implica gravar doblemente la generación de renta, desalentando la acumulación de capital y la reinversión de utilidades. Sumado a lo anterior, el Impuesto al Patrimonio es un impuesto "ciego", que no depende de la generación de capacidad contributiva por parte de las empresas. Además, no tiene sentido económico que el propio Impuesto al Patrimonio no pueda ser deducible del impuesto a la renta anual.

- Eliminar los impuestos ciegos que no tienen relación con la renta ni con el nivel de actividad, en línea con al compromiso asumido por la coalición de Gobierno en su documento “Compromiso por el País”⁶.
- Pasivos deducibles en el Impuesto al Patrimonio. Esta propuesta se encuentra orientada a mejorar la equidad tributaria y favorecer la inversión en cadenas internacionales de valor. La carga tributaria efectiva es mayor para empresas que importan materias primas para su procesamiento por la limitación de cómputo de pasivos de proveedores de importación. Similar situación se genera en empresas que reciben adelantos de sus clientes. Actualmente tampoco resultan deducibles las retenciones realizadas al personal (ANDA, cooperativas de crédito, etc.). Se propone permitir la deducibilidad de estos pasivos, siendo que la información para controlar la elusión está disponible, lo cual se acrecentó por el avance en los controles de lavado de dinero, la mayor eficiencia de la DGI y la bancarización.
- Eliminar la restricción para deducir los gastos en el extranjero en el IRAE cuando la empresa tiene pérdidas. Con el objetivo de fomentar la internacionalización de las empresas, se propone modificar el tope de deducibilidad en el IRAE de los gastos en el exterior, para que sea solo relacionado a los ingresos totales, para favorecer la exportación y no castigar a los que tuvieron pérdidas fiscales el año anterior.

Aliviar la carga tributaria de las Pymes

- Reducir tasa IRAE ficto y adecuar franjas - Las empresas que pagan el IRAE como un ficto de las ventas terminan pagando mayores tasas efectivas que las medianas y grandes empresas. Se propone reducir la tasa del IRAE ficto y adecuar las franjas para que la imposición a la renta de las Pymes no aumente tan aceleradamente, y en escalón, con el crecimiento de la empresa, transformándola en incremental.
- Permitir promediar últimos 3 años de ventas para la categorización de los tramos del IRAE ficto.
- En el caso de las Pymes, vincular el pago mínimo mensual de IRAE al nivel de ventas.

Modificar el Decreto Reglamentario de la Ley de Parques Industriales y Logísticos.

- Mejorar los beneficios tributarios a los promotores y usuarios.
- Permitir a promotores el cómputo de las obras civiles a efectos de los beneficios fiscales.
- Simplificar la normativa.

8. RELACIONES LABORALES

Siendo que en Uruguay la negociación colectiva es altamente centralizada y que producto de la legislación vigente cuenta con elevados niveles de cobertura, se sugiere mejoras en la “arquitectura del sistema” y se justifica que se atienda la heterogeneidad empresarial y arroje soluciones emparentadas con la realidad de las empresas de distinto porte y localización, que por tamaño y/o lejanía a centros de consumo y distribución, tienen distintos márgenes y por tanto distintas posibilidades para absorber los costos salariales de las empresas más grandes o con menores costos logísticos.

La modalidad de negociación colectiva vigente propende a que tanto empresas como trabajadores lleven posiciones a la mesa de negociación que no atienden necesariamente el interés de los que allí no están representados (pymes, desempleados -en particular jóvenes y de baja calificación-, empresas

⁶ “Compromiso por el País”, Capítulo 4, página 12. <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>



en dificultades, empresas alejadas de centros de distribución y/o consumo, etc.). Así como en las últimas rondas de negociación hubo pautas escalonadas para que los sectores se diferencien, podría adoptarse la misma medida a la interna de un mismo sector.

La institucionalidad actual incentiva decisiones orientadas a dejar fuera de competencia a empresas del mismo giro, particularmente las de menor tamaño, fomentando la concentración y estructuras de mercado poco eficientes, con efectos en la formación de precios y en el desempleo, particularmente de los jóvenes y de quienes tienen menos calificación.

También deberían operar mecanismos ágiles para la aplicación de “descuelgues”, particularmente en coyunturas excepcionalmente desventajosas, ya que, al no producirse excepciones, la pérdida de empleo tiende a exacerbarse, particularmente en las Pymes. En este marco, se propone que se permita un descuelgue automático al caso de empresas que sean declaradas en concurso de acreedores.

Si bien aún queda mucho camino por recorrer en este sentido, el sector empresarial reconoce como positivas varias iniciativas y modificaciones que se han llevado adelante en los últimos años:

- Ocupaciones en los lugares de trabajo (LUC): Se estableció legalmente una garantía para el ejercicio pacífico del derecho de huelga, derecho al trabajo de los no huelguistas, derecho de la dirección de las empresas a ingresar a sus instalaciones libremente. En caso de ocupación o piquete, se estableció que el empleador puede solicitar intervención al MTSS quien convocará a una instancia de conciliación, y en caso de no producirse la desocupación, puede solicitar el desalojo a través del uso de la fuerza pública.
- Proyecto para establecer obligatoriedad de que las organizaciones gremiales cuenten con personería jurídica: La Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley de personería jurídica para sindicatos.
- Proyecto de ley que modifica distintas disposiciones de la Ley N° 18.566 de Negociación Colectiva: Si bien está en la dirección correcta, no contempla las observaciones vinculadas al artículo 12 de la mencionada ley.

Principales temas pendientes:

- Modificar la legislación vigente para incluir las recomendaciones de la OIT, adecuándola a los Convenios Internacionales suscriptos por el país. Dichas recomendaciones aún no se han incorporado a la normativa nacional y si bien se elaboró un proyecto de ley para sustituir la ley de negociación colectiva actual, no se levantarían todas las observaciones de la OIT, en particular una de las más importantes que refiere a la negociación bipartita para aumentos salariales.
- Contemplar la heterogeneidad empresarial (tamaño, localización, entre otros) en las negociaciones laborales. Se considera necesario que se incorpore la creación de Sub - Consejos de Salarios Especiales con autonomía respecto del Consejo de Salarios de la rama de actividad, en función del tamaño de las empresas o de su ubicación geográfica. En cada uno de estos Sub-Consejos de Salarios Especiales, el Poder Ejecutivo debería designar a los delegados de los trabajadores y empleadores de este sub-sector, en consulta con las organizaciones más representativas del sub-sector al que pertenecen trabajadores y empleadores. En los sectores donde no existiere una organización suficientemente representativa, el Poder Ejecutivo debería designar a los delegados que sean propuestos por las organizaciones que integren el Consejo Superior Tripartito o en su caso adoptar los mecanismos de elección que éste proponga. En el diseño de los lineamientos para las Rondas salariales, establecer pautas

diferenciales para Mipymes y empresas del interior en lo que refiere a aumentos de salarios y determinación de mínimos por categoría.

- Mecanismos ágiles de descuelgues. También deberían operar mecanismos ágiles para la aplicación de “descuelgues”, particularmente en coyunturas excepcionalmente desventajosas, ya que, al no producirse excepciones, la pérdida de empleo tiende a exacerbarse, particularmente en las Pymes. Considerar la determinación de un protocolo automático, con métrica preestablecida de caída de ventas (DGI) y/o personal ocupado (nóminas BPS). Aprobación del descuelgue propuesto por mayoría, en votación tripartita, no por consenso como es actualmente.
- Introducir modificaciones en la secuencia de la negociación colectiva. Ordenar la negociación para que primero se cierren las negociaciones de los sectores transables, luego no transables y al final los sectores regulados (salud, transporte y similares).
- Modernización de la normativa laboral
 - Permitir la instrumentación de “bolsa de horas”,
 - Flexibilidad para el fraccionamiento licencia, en acuerdo con los trabajadores.
 - Favorecer la polifuncionalidad.
- Eliminar la obligatoriedad del descuento de la cuota sindical y formalización de los pagos.

9. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN LABORAL

La educación y formación de capital humano constituyen la piedra angular del desarrollo integral de las personas, la sustentabilidad social y el progreso económico. La CCE ha apoyado e impulsado la implementación de las propuestas del libro abierto de **Eduy21**, consistentes con su misión de promover una transformación de la educación que contribuya al logro de una sociedad más justa, inclusiva y competente. En este sentido, la CCE apoya el proceso de transformación educativa impulsado por esta Administración de Gobierno, que recoge buena parte de los principios rectores del Libro Abierto de Eduy21⁷: *“una educación unitaria desde los 3 a los 18 años; un nuevo modelo de gobierno de la educación; un nuevo modelo de centro educativo basado en la autonomía y el fortalecimiento de su lugar; un nuevo sistema de formación docente; y un sistema de evaluación de la educación”*.

La CCE destaca y apoya iniciativas como:

- La modificación en el Gobierno de la Educación plasmados en la LUC.
- La obligatoriedad de que el Poder Ejecutivo presente ante la Asamblea General un Plan de Política Educativa Nacional (artículo 145 de la LUC) que deberá ser elaborado junto a los organismos autónomos de la enseñanza.
- El proceso de avance hacia un marco curricular unificado impulsado por el CODICEN de la ANEP y plasmado en el documento Marco Curricular Nacional 2022⁸.
- Adhesión a los principios orientadores del Marco Curricular Nacional 2022.

⁷ Libro Abierto Eduy21 <http://www.eduy21.org/Documentos/Libro%20abierto%20EDUY21.pdf>

⁸ ANEP - Marco Curricular Nacional 2022

<https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/Marco-Curricular-Nacional-2022/MCN%202%20Agosto%202022%20v13.pdf>

Principios del Marco Curricular Nacional



Fuente: Marco Curricular 2022

- La promoción de un enfoque educativo basado en competencias.
- El contenido del documento Plan de Política Educativa Nacional 2020-2025⁹, que define una hoja de ruta para el proceso de Transformación Educativa estructurada en torno a principios generales, las líneas de acción y metas específicas.

La CCE apoya el rumbo adoptado por esta Administración en materia de Transformación Educativa y convoca al sistema político y los actores sociales a promover su implementación en forma acelerada. Consolidar la transformación de la educación es clave por todos los factores mencionados anteriormente. Postergar el necesario proceso de transformación educativa implica seguir dejando estudiantes por el camino, resignarnos ante eventos como la deserción de la enseñanza media o el bajo desempeño de nuestros estudiantes en las pruebas PISA. Por eso es clave acelerar y consolidar el proceso de transformación educativa.

Sin embargo, debemos ser conscientes que incluso en un escenario de transformación educativa exitosa, el impacto en la dotación de capital humano de nuestro país será progresivo e insumirá varias décadas. Por eso la CCE manifiesta además la necesidad de adoptar una estrategia para la formación y capacitación de la población ocupada en la actualidad, es decir, los estudiantes del pasado. Muchos de ellos fueron expulsados de su proceso de formación básica sin haber culminado la educación secundaria y sin adquirir las competencias básicas; otros tantos se capacitaron en oficios o tareas que hoy están siendo automatizadas o sustituidas por nuevas tecnologías. Mejorar la empleabilidad de estas personas es clave para reducir la fragmentación social y mejorar la calidad de nuestra dotación de capital humano. La educación dual emerge como una herramienta que podría cumplir un rol relevante para cerrar la brecha de habilidades. Estos programas combinan la asistencia a escuelas de formación (técnica o profesional) con aprendizaje y aplicación práctica en empresas. Algunos países de la región han implementado programas piloto para mejorar la empleabilidad de poblaciones vulnerables y excluidas del sistema formal de educación; en tanto que en algunas economías avanzadas se implementan como parte de un proceso de formación continua y actualización de conocimientos de la población activa.

⁹ MEC 2021 <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/publicaciones/plan-politica-educativa-nacional-2020-2025>

En este marco, la CCE apoya y promueve el proyecto Uruguay por el Conocimiento (UyxC)¹⁰, una iniciativa que reúne a un colectivo de organizaciones, empresas e instituciones que impulsan el desarrollo del país basado en la economía del conocimiento y se unen para promover el aprendizaje de capacidades científico-tecnológicas en todas las personas. Esta iniciativa busca trabajar para universalizar el acceso a la Tecnología como instrumento de transformación y de generación de oportunidades, en alianza con diversos actores de la sociedad que comparten esta misma visión. Para ello, el programa se desarrolla en torno a 8 ejes de trabajo, que se presentan a continuación.



10. COMERCIO EXTERIOR E INSERCIÓN INTERNACIONAL

La política de inserción internacional ha permitido que las empresas uruguayas incrementen su presencia en los mercados globales de bienes y servicios. Esto es fundamental debido al tamaño acotado de nuestro mercado doméstico. Promover una mayor inserción internacional deriva en una mejora de productividad.

¹⁰ <https://uruguayporelconocimiento.uy/>

Uruguay es un país con una alta concentración de sus exportaciones, el 80% de las mismas son originarias de menos de 20 partidas arancelarias, pero además relativas a muy pocos productos que básicamente son de origen primario, que enfrentan mercados especialmente protegidos en el exterior.

Por lo tanto, cualquier evaluación de una política de inserción internacional debe considerar las condiciones de acceso y competencia de estos productos que son la base productiva del país.

La CCE apoya el camino trazado de avance en las gestiones de un TLC con China, principal destino de nuestras exportaciones, conjuntamente con una mayor flexibilización del MERCOSUR. Se destaca la agenda de nuevos acuerdos, así como la solicitud de adhesión al CPTPP.

Sin perjuicio de estos avances, la CCE destaca la necesidad de abordar los siguientes temas que hacen a una mejor inserción de nuestro comercio internacional:

- Promover las políticas de facilitación de comercio y desarrollar nuevas preferencias arancelarias que permitan mejorar el acceso al mercado internacional, reduciendo costos de aranceles y barreras para arancelarias. Es imperante continuar con la política llevada a cabo de una mayor concreción de acuerdos comerciales con otros bloques y países por fuera del MERCOSUR.
- Avance en la digitalización de procesos, principalmente en la facilitación de documentación necesaria en Aduanas. En el corto plazo, promueve una optimización de procesos internos, con una reducción de costos.
- Reducción de trámites fronterizos entre socios del MERCOSUR. El comercio regional brinda oportunidades para que las empresas locales puedan incrementar los flujos de comercio, e incluso complementariedad de procesos. Sin embargo, para que la cercanía geográfica permita una mayor integración las políticas deben ser estudiadas en conjunto, y no solo estableciendo permisos de circulación, sino también en digitalización de procesos, reducción de costos, etc.

11. INFRAESTRUCTURA

La infraestructura de un país es clave tanto por el impacto que tienen las obras de infraestructura en la actividad económica, como por su impacto en la productividad, competitividad, acceso a derechos básicos como salud y educación, equidad territorial y sostenibilidad ambiental. La infraestructura en sentido amplio incluye una amplia gama de activos al servicio de la sociedad: carreteras, puentes, infraestructura urbana, escuelas, hospitales, viviendas, puertos, red ferroviaria, aeropuertos y conectividad aérea, sistemas de generación y transmisión de energía eléctrica, sistemas de telecomunicaciones, potabilización y distribución de agua, tratamiento de efluentes, redes de saneamiento, entre otras.

La inversión en infraestructura debe ser una de las inversiones sobre las que los gobiernos pueden obtener mayores retornos, al tratarse de inversiones productivas y, además, es la vía por la que los contribuyentes pueden percibir más rápido los beneficios del gasto público: mayor actividad, mayor empleo, más competitividad, mayor accesibilidad, más inclusión, menos desigualdad.

El despliegue de proyectos exitosos y la construcción de infraestructuras en forma eficiente requiere una planificación adecuada con mirada de largo plazo, una densa coordinación entre agentes institucionales del sector público y usuarios privados, una ingeniería contractual y financiera cada vez más compleja y una adecuada gestión de riesgos, entre otros desafíos. Maximizar el impacto de las

externalidades positivas generadas por la inversión en infraestructura requiere una planificación y una estrategia país en las distintas áreas de infraestructura.

El sector empresarial **destaca la consolidación de las mejoras en la Red Vial Nacional** administrada por MTOP, que en este quinquenio recibirá una inversión récord destinada a construcción de nuevas obras, puentes y mantenimiento de la red. Este impulso en la inversión vial, sumado al realizado en el quinquenio anterior, permitirá que la red mejore sustantivamente los niveles de confort y soporte el tránsito de camiones bi-tren y tri-tren en varios corredores de carga. También corresponde destacar la recuperación del modo ferroviario con el proyecto Ferrocarril Central, que lleva ese tramo de la red a estándar de transporte y seguridad de nivel internacional. Se trata de inversiones clave para mejorar la eficiencia de los sectores productivos y para mejorar la equidad territorial.

Sin perjuicio de lo anterior, el sector empresarial entiende que **la inversión en otras áreas de infraestructura es insuficiente, en algunas áreas muestra rezagos significativos y que en muchos casos el país no cuenta con una planificación con mirada de largo plazo que permita abordar esta temática en forma integral y como Política Nacional**. Esto implicaría mayor certeza sobre actividad, empleo, flujos de inversión, mayor predictibilidad y planificación, permitiendo gestionar los recursos de manera más eficiente.

En este sentido, el sector empresarial entiende necesario avanzar en la creación de una **nueva institucionalidad para la planificación y gestión de infraestructura para apuntalar el desarrollo económico de largo plazo**, ya sea reorganizando las capacidades dispersas con las que cuenta el Sector Público en una única entidad o creando una nueva entidad bajo la figura de una Agencia de Infraestructura. Diversos países han adoptado el camino de crear agencias o instituciones que centralizan la planificación y gestión de activos de infraestructura. Si bien el diseño institucional y la implementación práctica de estas agencias adopta distintas formas, en general las Agencias de Infraestructura comparten algunos cometidos básicos: (i) mejorar la calidad del gasto vía mayor eficiencia y efectividad de la inversión pública; (ii) promover proyectos con horizonte de largo plazo y darles continuidad a través del ciclo político; (iii) proveer soporte técnico a otros órganos del gobierno; (iv) facilitar la coordinación entre agentes públicos y privados.

La conformación de una Agencia de Infraestructura permitiría institucionalizar la adopción de un **Plan Director o Plan Nacional de infraestructura**, que abarque todas las áreas de infraestructura social y productiva, que involucre a todos los niveles del Sector Público (GC, Empresas Públicas, Organismos del Artículo 220 de la Constitución y Gobiernos Departamentales) y que convoque al sector público y también a los usuarios del sector privado. Esto permitiría contar con un inventario centralizado de las necesidades a cubrir en distintas áreas y en distintos horizontes temporales. Sobre esa base, los Gobiernos podrían definir prioridades políticas, tiempos de ejecución y mecanismos de financiamiento y repago de las obras de infraestructura.

Por un análisis más detallado de la experiencia de las Agencias de Infraestructura en otros países ver CEEIC (2021)¹¹.

12. OTRAS REGULACIONES

Ley de Medios. Sustituir la actual regulación establecida en la Ley 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual por un nuevo sistema regulatorio que proteja y promueva el desarrollo y la sostenibilidad

¹¹ <http://ceeic.uy/documentos/18-documentos-de-trabajo/175-nota-tecnica-agencias-de-infraestructura>



de la actividad de los medios de comunicación de radio y televisión nacionales y locales, manteniendo aquellas normas de la referida ley que amparen a dichos medios de comunicación.

Compras públicas. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo utilizan mecanismos vinculados a las compras públicas para el fomento de actividades de alto contenido tecnológico, así como para la provisión de bienes y servicios por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas, con el objetivo de generar empleos de mejor calidad y desarrollar sus industrias.

El adecuado uso de las compras estatales constituye una de las herramientas más eficaces para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y sectores estratégicos. Las legislaciones, en general, otorgan preferencias a la producción local de bienes y servicios, las que se complementan con exigencias a las empresas, a efectos de impulsar aquellas ofertas de origen nacional que se encuentren en un nivel tecnológico adecuado y en condiciones satisfactorias en cuanto a sus prestaciones. De esa manera, se convierten en un fuerte impulso para el desarrollo de nuevos negocios, y el mejoramiento de los estándares de calidad.

En el último período, si bien se observó algún avance en este sentido, las modificaciones aún resultan insuficientes para que este instrumento oficie como herramienta de desarrollo productivo para las empresas nacionales.

En dirección de ofrecer a la producción nacional condiciones de participación más competitivas, en procesos de compras del Estado se recomienda lo siguiente (aplicable tanto para entidades de la Administración Pública como para las Personas Públicas no Estatales, entes instrumentales y sub-instrumentales de la Administración, Sociedades de economía mixta y consorcios administrativos):

- Aumento en el umbral de parámetros que categorizan a las Pymes (Decreto 504/007), asimilándolos a la realidad regional, con el objetivo de generar un impacto positivo en el régimen de promoción de compra pública y otros programas de desarrollo empresarial (ANDE, ANII, Inefop, etc), dando acceso a más empresas. Uruguay tiene los umbrales más bajos en relación al empleo. En los umbrales de venta, el mayor distanciamiento se ubica en el tope de ventas de empresas medianas, que a su vez es la cota inferior de las empresas grandes.
- Pliegos no discriminatorios de la industria nacional - Diseño de pliegos de condiciones de compra pública no discriminatorios de los proveedores locales, de manera tal que en la práctica no se discrimine ni se inhiba la efectiva participación de la industria nacional.
- Vigilancia de compras públicas - Se recomienda establecer un mecanismo de “vigilancia de compras públicas”, que permita identificar e inhibir que, pliegos o condiciones de compra: a) incluyan condiciones discriminatorias de la industria nacional; b) eludan o eviten la aplicación de los diversos regímenes vigentes de promoción de la industria nacional proveedora del Estado. Establecer obligatoriamente que toda compra pública incluya mecanismos de ajuste del precio o intereses, en caso de atrasos en los pagos atribuibles a la administración.
- No utilizar mecanismos de excepciones previstos en el TOCAF - Se propone no utilizar mecanismos de excepciones previstos en el TOCAF, cuando hacerlo significa dejar de lado el abastecimiento de productos fabricados en el país, bajo condiciones de precio y entrega razonables acorde a la realidad nacional. Establecer un mecanismo de contralor a posteriori de cada suministro, para verificar aspectos como: la correcta utilización de regímenes preferenciales; entrega de calidades y cantidades acordes a las exigidas en los pliegos licitatorios; cumplimiento de los plazos de entrega; etc.