

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

**PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL MARCO DE INVERSIÓN, COMERCIO E
INNOVACIÓN**

UR-L1140

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Federica Gómez (TIN/CUR), Jefe de equipo; Mikael Larsson (TIN/CCH), Jefe de equipo alterno; Ady Beitler (TIN/CAR); Mario Umaña (INT/TIN); Christian Volpe (INT/INT); Yasmin Esteves (INT/TIN); Gustavo Crespi (CTI/CUR); Virginia Queijo (CSC/CUR); Andrés Pereyra (TSP/CUR); Tania Paez (WSA/CUR); Alex Radics (FMM/CUR); Juan Martín Seijo (CSC/CUR); David Salazar (FMP/CUR); Abel Cuba (FMP/CUR) y Rodolfo Graham (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

URUGUAY

I. DATOS BÁSICOS

País:	URUGUAY
Nombre de Proyecto:	Programa de Modernización del Marco de Inversión, Comercio e Innovación
Número de Proyecto:	UR-L1140
Equipo de Proyecto:	Federica Gómez (TIN/CUR), Jefe de equipo; Mikael Larsson (TIN/CCH), Jefe de equipo alternativo; Ady Beitler (TIN/CAR); Mario Umaña (INT/TIN); Christian Volpe (INT/INT); Yasmin Esteves (INT/TIN); Gustavo Crespi (CTI/CUR); Virginia Queijo (CSC/CUR); Andrés Pereyra (TSP/CUR); Tania Paez (WSA/CUR); Alex Radics (FMM/CUR); Juan Martín Seijo (CSC/CUR); David Salazar (FMP/CUR); Abel Cuba (FMP/CUR) y Rodolfo Graham (LEG/SGO).
Prestatario:	REPUBLICA ORIENTAL DE URUGUAY
Organismo Ejecutor:	MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
Plan Financiero:	BID (CO): US\$ 250.000.000 Total: US\$ 250.000.000
Salvaguardias:	Políticas activadas: OP-102; B.2; B.3; B.7; B.13 Clasificación: B13

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Antecedentes y justificación

- II.1 **Antecedentes.** Uruguay enfrenta el desafío de darle sustentabilidad a su crecimiento económico y para ello debe consolidar sus políticas de promoción de inversiones, comercio e innovación de largo plazo. En este sentido, el Banco ha acompañado al Gobierno de Uruguay (GdU) mediante una serie de préstamos de apoyo a reformas de política para mejorar su posicionamiento estratégico internacional¹. A efectos de consolidar las reformas y dar un salto cualitativo en la institucionalidad pública que permita atender factores exógenos asociados a un contexto internacional más adverso y, a su vez, maximizar el impacto local de la inversión, el actual GdU solicitó un préstamo en apoyo de reforma de políticas bajo la modalidad programática con desembolso diferido, para contribuir a modernizar y dar integralidad al marco normativo y regulatorio en materia de inversión, comercio e innovación. La presente operación es la primera de una serie de dos operaciones.

¹ Por un monto total de US\$550.750.000 (UR-L1076, UR-L1106, UR-L1197), de los cuales estima desembolsar US\$250.000.000 a fines de 2017, por lo cual la aprobación de la presente operación le permitiría al país mantener la política de financiamiento precautorio del GdU.

- II.2 **Contexto económico.** La economía uruguaya experimentó catorce años de crecimiento ininterrumpido a una tasa anual promedio de 4,4% entre 2003 y 2016 (superior al promedio histórico desde 1960 que fue 2,5%), impulsado por un fuerte dinamismo de las inversiones y las exportaciones que crecieron a una tasa anual promedio de 7,5% y 6,6% respectivamente², en un contexto internacional favorable. En los últimos diez años la inversión total del país representó en promedio 21% del Producto Interno Bruto (PIB), 5 puntos porcentuales más que en los diez años anteriores, lo que se explica en buena medida por el crecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED), que ascendió al 5% del PIB en los últimos doce años (mientras que en la primera mitad de la década del 2000 representaba, en promedio, sólo el 2%). Asimismo, se ha observado un crecimiento de la productividad en este período³.
- II.3 Este proceso de crecimiento de largo plazo se ha encontrado en los últimos dos años con una reducción de las exportaciones y la inversión, poniendo una nota de cautela sobre los pronósticos de crecimiento económico para los próximos años⁴. Esto puede explicarse, en parte, por factores exógenos asociados al menor crecimiento de los principales socios comerciales como China, Brasil y Argentina, las disminuciones de los precios de las materias primas de exportación y el aumento de las tasas de interés de Estados Unidos. Por otra parte, la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) se ha mantenido estancada en 0,34% del PIB a lo largo de la última década, una cifra similar a la de Chile pero muy inferior al caso de los países considerados exitosos⁵. Esto a su vez se refleja en una estructura productiva con una limitada presencia de sectores intensivos en conocimiento de alta productividad.
- II.4 A nivel fiscal en 2016 se registró un déficit primario de 0,6% del PIB, un déficit global de 4% y el endeudamiento del sector público no financiero del 53% del PIB. El actual GdU ha anunciado una reducción del déficit fiscal de 1 punto del PIB para 2019. Las necesidades de financiamiento del sector público no financiero en un escenario base similar al utilizado por el FMI, se estima ascenderían a US\$2.982 millones anuales en promedio entre 2017-2020, representando aproximadamente 4,7% del PIB⁶.
- II.5 **La importancia de la inversión, comercio e innovación para el crecimiento.** El GdU ha iniciado un conjunto de reformas en los últimos años para mejorar su posicionamiento estratégico internacional y sus políticas de promoción de inversiones y facilitación comercial, fortaleciendo el marco normativo y la generación de instrumentos específicos, lo cual impulsó el proceso de atracción de inversiones y con ello el crecimiento económico. Sin embargo, el patrón de inversiones y exportaciones continúa estando concentrado en agroindustriales intensivos en recursos naturales⁷.

² Esto se dio en un contexto de recurrente déficit de cuenta corriente, aunque el fuerte ingreso de capitales permitió acumular reservas internacionales hasta 2014. Fuente: BCU (2017) y Nota Técnica Comercio e Inversión, EBP 2016-2020 (2015).

³ La productividad del trabajo creció 5% anual entre 2005-2011.

⁴ Las exportaciones cayeron 2,0% entre 2014-2016, y la inversión 9,2%.

⁵ Tales como Corea del Sur, Finlandia, Israel y Singapur (por encima del 2% PIB).

⁶ El actual GdU dispone de líneas de financiamiento contingente por US\$2.400 millones, de los cuales US\$800 millones son con el Banco.

⁷ La IED se direccionó a la construcción (31%), energía (15%) y agricultura y forestal (8%).

II.6 El actual contexto internacional exige avanzar en la modernización de marcos normativos y el desarrollo de nuevas reformas que le den integralidad a las políticas de promoción de inversiones, comercio e innovación para consolidar el proceso de crecimiento sostenido a largo plazo. La mayor competencia global por la atracción de inversiones, la intensificación de las exigencias internacionales para cumplir con los estándares de facilitación comercial, cuidado medioambiental y transparencia fiscal exigen avanzar con un enfoque integral que incluya: (i) una estrategia de promoción de inversiones y exportaciones proactiva, selectiva y especializada en destinos y sectores estratégicos, de mayor valor agregado y con potencial de generar encadenamientos productivos⁸, movimientos ascendentes a lo largo de la cadena de valor y perspectivas penetración de mercados externos; lo que redundará en un mayor potencial de innovación por parte de las empresas domésticas al tener acceso a un mercado más amplio y mejores canales de transferencia de tecnología; (ii) la generación de nuevos tratados bilaterales de inversión, de intercambio de información y de doble tributación; (iii) la incorporación de políticas de mitigación y adaptación al cambio climático de forma de garantizar el acceso a mercados más selectivos; (iv) la consolidación de las reformas y adecuación del régimen de facilitación comercial según requerimientos del Acuerdo de Facilitación Comercial (AFC) de la OMC⁹ para optimizar el acceso a mercados; (v) el desarrollo de capacidades públicas para la selectividad estratégica, que promuevan una mayor coordinación de las políticas de inversiones, comercio e innovación; y (vi) la implementación de políticas de innovación tecnológica, desarrollo productivo y capital humano, de forma de maximizar el impacto de una inversión extranjera de mayor complejidad y mejorar las capacidades de exportación de las empresas domésticas.

B. Propuesta de intervención

- II.7 El programa tiene como objetivo la modernización del marco normativo-institucional de inversión, comercio e innovación para consolidar un crecimiento económico sostenible en Uruguay a través de: (i) la modernización del marco normativo de inversión y comercio a fin de potenciar la internacionalización del país; y (ii) el fortalecimiento de los incentivos a la inversión en innovación para mejorar el desarrollo de las capacidades locales que permitan optimizar su impacto sobre la economía nacional.
- II.8 **Componente I. Marco macroeconómico.** El objetivo es asegurar un contexto macroeconómico compatible con los objetivos del programa.
- II.9 **Componente II. Modernización del marco normativo de inversión y comercio.** Propone consolidar un proceso de reformas normativas de amplio alcance sectorial que lleven a modernizar el marco general de políticas para la inversión y el comercio. Las reformas incluirán, entre otras: (i) modificaciones al régimen de promoción de inversiones tendientes a lograr atraer proyectos de inversión en sectores de alto valor agregado como servicios globales de exportación; (ii) modernización del marco legal a fin de incorporar las mejores prácticas en materia de mitigación y adaptación al cambio climático previstas en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático para

⁸ Esto favorecerá la generación de empleo de calidad y la incorporación de tecnologías.

⁹ Que entró en vigor en febrero de 2017.

posicionar al país como destino de inversiones responsables con el medioambiente; (iii) ratificación tratados bilaterales de promoción y protección de inversiones como medio para ajustarse a los niveles internacionales de protección y no discriminación frente a inversores de terceros países; (iv) suscripción y ratificación de tratados bilaterales para evitar la doble tributación y facilitar esquemas de intercambio de información tributaria; (v) profundización de los niveles de transparencia fiscal en el tratamiento tributario de la inversión de acuerdo a los estándares globales de intercambio de información internacional; (vi) fortalecimiento del esquema de Participación Pública Privada (PPP) para promover la inversión en infraestructura física; (vii) establecimiento un nuevo marco normativo que promueva la coordinación de las políticas de inversión, comercio e innovación; (viii) optimización de la normativa aduanera, procesos de control y Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), según las mejores prácticas internacionales; y (ix) adopción las recomendaciones del AFC de la OMC.

- II.10 **Componente III. Modernización de los incentivos para la innovación productiva.** El objetivo es modernizar el marco de incentivos a la inversión en innovación a través del desarrollo de capacidades locales que permitan optimizar su impacto sobre la economía nacional. Las reformas a impulsar incluirán: (i) el fortalecimiento del marco normativo-financiero para los incentivos a la inversión e innovación; (ii) la puesta en marcha de incentivos que estimulen inversiones en innovación y desarrollo tecnológico, y vínculos entre empresas extranjeras y proveedores locales; (iii) el desarrollo de instrumentos específicos que impulsen políticas que promuevan la investigación, desarrollo e innovación productiva, mediante el vínculo entre la academia, empresa y gobierno; y (iv) el desarrollo de instrumentos específicos que fortalezcan la internacionalización, encadenamientos productivos y generación de capacidades tecnológicas.
- II.11 Los principales resultados esperados son: (i) el incremento de la inversión y de (ii) la inversión en innovación por parte de las empresas; y los principales riesgos identificados son: (i) que un deterioro en las condiciones económicas globales reduzca el impacto de las reformas planteadas; y (ii) que se genere una demora en la aprobación de alguna de las mismas.

C. Alineación Estratégica

- II.12 La operación fue incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones 2017 (GN-2884) y está alineada con el objetivo de la Estrategia de País del BID con Uruguay 2016-2020 (GN-2836-1) de diversificar los mercados de exportación, promover la innovación empresarial, mejorar la coordinación de las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación, mejorar la infraestructura de transporte, y con los desafíos de la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) en materia de productividad e innovación; de integración económica, y del tema transversal de cambio climático y capacidad institucional; y con el Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6), contribuyendo al desafío de aumentar la integración y la productividad e innovación, por medio de reformas orientadas a promover las inversiones, y con los lineamientos del Marco Sectorial de Integración y Comercio (GN-2715-6).

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- III.1 Este programa se estructurará mediante una operación de Préstamo de Apoyo a Reformas de Políticas bajo la modalidad Programática (PBP), con una previsión de dos operaciones, esta primera por un monto de US\$250.000.000, con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco. Esta serie utilizará la opción de Desembolso Diferido (DDO)¹⁰ para facilitar el diálogo de políticas entre el país y el Banco, brindar los plazos necesarios para implementar las reformas y evaluar los avances de la primera operación y ajustar las reformas en función del conocimiento adquirido. La segunda operación profundizará los aspectos iniciados bajo la primera. El programa se estructurará con base en los lineamientos y directivas establecidas en: el Nuevo Marco de Financiamiento (GN-2200-13); las directrices para la Preparación e Aplicación de Préstamos de Apoyo a Reformas de Políticas (CS-3633-1); y en la Propuesta de Instrumentos de Financiamiento Contingente (GN-2667-2).
- III.2 El Banco ha acompañado las acciones que el Gobierno ha llevado a cabo en el ámbito de inversión, comercio e innovación con diversos instrumentos. Esto ha permitido que se cuente con un conocimiento profundo del tipo de reformas que se implementarán y sinergias con otras iniciativas del Banco, como las operaciones Programa de Posicionamiento Estratégico Internacional (UR-L1076, UR-L1097, UR-L1106), Programa de Apoyo a los Servicios Globales de Exportación (UR-L1060), Programa de Apoyo a Futuros Empresarios (UR-L1071), Programa de Innovación para el Desarrollo Productivo (UR-L1096), y Apoyo al fortalecimiento de la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (UR-T1156), entre otras.

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- IV.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario será la República Oriental del Uruguay (ROU). El organismo ejecutor del programa será la ROU a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- IV.2 **Salvaguardas ambientales.** De acuerdo con la Directiva B.13 de Política de Salvaguardias las operaciones de tipo PBP no requieren de clasificación ex ante de impacto sobre el medio ambiente (GN-2208-20 y OP-703). Las reformas propuestas no generan impactos ambientales ni sociales negativos.

V. OTROS TEMAS

- V.1 Las reformas de política previstas en el programa constituirán una intervención a nivel nacional que afectará a la economía en su conjunto. A fin de evaluar su impacto sobre la inversión y el comercio del país, se considerará la posibilidad de aplicar el método de control sintético, que consiste en utilizar una combinación de países no afectados por reformas similares para construir el grupo de comparación. Los efectos de las reformas se identifican contrastando el desempeño real de la economía sujeta a intervención en las dimensiones de interés con el contrafactual dado por el desempeño del control sintético. Para las reformas con grupos delimitados de beneficiarios (como comercio) y en la medida en que se verifiquen las condiciones necesarias de aplicabilidad, se

¹⁰ Con un plazo de desembolso de hasta 3 años (GN-2667-2).

usarán métodos alternativos como dif-in-dif y su combinación con matching. Por otra parte, para evaluar el impacto de la intervención sobre la innovación se plantea utilizar metodologías cuasi-experimentales dif-in-dif con emparejamiento estadístico en la línea de base, comparando el aumento de la inversión en innovación y la productividad del trabajo de aquellas empresas apoyadas en el marco de los nuevos instrumentos puestos en marcha y un grupo de empresas similares de control.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- VI.1 La preparación de la operación requerirá de US\$95.972 (Anexo V). Se prevé la distribución de la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD) al Comité de Calidad y Riesgo (QRR) para el 18 de agosto; la aprobación del borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) por parte del Comité de Políticas Operativas (OPC) el 10 de octubre; y la aprobación de la operación por el Directorio Ejecutivo para el 15 de noviembre de 2017.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
UR-L1140 of the Investment, Trade and Innovation Framework Modernization Program		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
B13	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
URUGUAY	{Not Set}	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Competitiveness & Innovation	EXPORT AND INVESTMENT PROMOTION	
Team Leader	ESG Lead Specialist	
FEDERICA GOMEZ DECKER	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$0	0.000 %
Assessment Date	Author	
8 Jun 2017	yasmine Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	{Not Set}	
QRR (Estimated)	30 Aug 2017	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

B.1 Bank Policies (Access to Information Policy– OP-102)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

B.2 Country Laws and Regulations

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

B.3 Screening and Classification

The operation (including [associated facilities](#)) is screened and classified according to its potential environmental impacts.

B.7 Supervision and Compliance

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

B.13. Noninvestment Lending and Flexible Lending Instruments

Ex-ante impact classification may not be feasible for this type of operation. This includes: policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, and conditional credit lines for investment operations.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

La operación es un PBP

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Opciones técnicas y diseño (conocimiento)	Documento de Marco Sectorial de Integración y Comercio	Completo Junio 2016	Link
	Uruguay: Estrategia del BID con el País 2016 -2020	Completo Noviembre 2015	Link
	¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica	Completo Septiembre 2014	Link
	<i>Out of the Border Labyrinth</i>	Completo 2016	Link
Diseño e implementación de una metodología para evaluar los impactos de mediano y largo plazo de la operación	<i>Using Synthetic Controls to Evaluate an International Strategic Positioning Program in Uruguay: Feasibility, Data Requirements, and Methodological Aspects.</i> A. Abadie	Completo 2013	Link
	Análisis económico Programa de Innovación Empresarial y Emprendimiento (UR-L1142)	Julio 2017	Link
Promoción de inversiones (y temas relacionados)	<i>Foreign Direct Investment and Export Upgrading.</i> T. Harding and B. S. Javorcik	Completo 2012	Link
	<i>To share or not to share: Does local participation matter for spillovers from foreign direct investment?</i> Beata S. Javorcik, Mariana Spatareanu	Completo 2008	Link
	<i>Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages.</i> Beata S. Javorcik	Completo 2004	Link
	<i>Does FDI Bring Good Jobs to Host Countries?</i> Beata S. Javorcik	Completo 2015	Link
	<i>Investment Promotion and FDI Inflows: Quality Matters.</i> T. Harding, B. S. Javorcik	Completo 2012	Link
Facilitación comercial	<i>Expediting trade: impact evaluation of an in-house clearance program.</i> mandes, Ana Margarida; Hillberry, Russell Henry; Berg, Claudia N.	Completo 2016	Link
	<i>Trade effects of customs reform: evidence from Albania.</i> Fernandes, Ana Margarida; Hillberry, Russell Henry; Mendoza Alcantara, Alejandra	Completo 2015	Link
	<i>Policy and performance in customs: evaluating the trade facilitation agreement.</i> Hillberry, Russell Henry; Zhang, Xiaohui	Completo 2015	Link

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Innovación	<i>Innovation and Productivity: Evidence from Six Latin American Countries.</i> G. Crespi, P. Zuñiga	Completo 2010	Link
	<i>Technological and Non-Technological Innovation and Productivity in Services vis a vis Manufacturing in Uruguay.</i> Aboal, P. Garda	Completo 2012	Link
	Informe de Evaluación. Impacto de los Instrumentos de la Promoción de la Innovación Orientada al Sector Productivo. ANII	Completo Junio 2014	Link
Análisis de costo beneficio del Programa	Análisis de costo beneficio del Programa	Julio 2017	

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).