

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

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

(UR-L1156)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Federica Gómez (INT/TIN), Jefe de Equipo; Mikael Larsson (INT/TIN), Jefe de Equipo alterno; Christian Volpe (INT/INT); Mario Umaña (INT/TIN); Virginia Queijo (CSC/CUR); Pablo Angelelli (IFD/CTI); Maria Paula Gerardino (SPD/SDV); Verónica Adler (CSD/HUD); Andrés Pereyra (INE/TSP); Ana Castillo (LAB/CUR); Jennifer Doherty-Bigara (CSD/CCS); Abel Cuba (VPC/FMP); Emilie Chapuis (VPC/FMP); Rodolfo Graham (LEG/SGO); y Yasmin Esteves (INT/INT).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Objetivos, componentes y costo	16
C. Indicadores claves de resultados.....	17
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	18
A. Instrumentos de financiamiento	18
B. Riesgos ambientales y sociales	19
C. Riesgos fiduciarios.....	20
D. Otros riesgos del proyecto	20
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	20
A. Resumen de los arreglos de implementación	20
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	20
IV. CARTA DE POLÍTICA	21

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Política
Anexo III	Matriz de Resultados

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Carta de Política
EER#2	Medios de Verificación
EER#3	Plan de Monitoreo y Evaluación

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Matriz Comparativa - Tramo I y II
EEO#2	Diagnóstico del Sector Externo de Uruguay
EEO#3	Estudio de Contabilidad de Crecimiento 1960-2018
EEO#4	How Effective is Investment Promotion? Firm-level Evidence
EEO#5	Evaluación de Impacto de Reformas de Promoción de Inversiones 2013-2017
EEO#6	Evaluación de Impacto de Reformas de Facilitación Comercial 2012-2018
EEO#7	Informe de Evaluación de Impacto de Instrumentos de Promoción de la Innovación Empresarial. ANII (2017)
EEO#8	Necesidades de Financiamiento 2019-2023
EEO#9	Informe de Evaluación de Emprendedores Innovadores. ANII (2017)
EEO#10	Informe de Seguimiento de Actividades. ANII (2018)

ABREVIATURAS	
ADT	Acuerdos de Doble Tributación
AFC	Acuerdo de Facilitación Comercial
AIIT	Tratados de Intercambio de Información Tributaria
ALC	América Latina y el Caribe
AE	Análisis Económico
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
APPI	Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CSC	Centro de Servicios Compartidos
DDO	Opción de Retiro Diferido
DNA	Dirección Nacional de Aduana
DUA	Documento Único Aduanero
ECG	Grupo de Cooperación de Evaluación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GdU	Gobierno de Uruguay
ICG	Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial
IED	Inversión Extranjera Directa
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
NDC	Contribución Determinada a Nivel Nacional (por sus siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEC	Operadores Económicos Calificados
ROU	República Oriental de Uruguay
SNAACC	Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático
SNRCC	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático
SNTPC	Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad
SPNF	Sector Público No Financiero
TICS	Tecnologías de la Comunicación e Información
PBP	Préstamos Programáticos de Apoyo a Reformas de Política
PENCTI	Plan Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación
PTF	Productividad Total de Factores
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
UTEC	Universidad Tecnológica de Uruguay
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
WEF	The World Economic Forum

RESUMEN DEL PROYECTO
URUGUAY
PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL MARCO DE INVERSIÓN, COMERCIO E INNOVACIÓN II
(UR-L1156)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
República Oriental de Uruguay (ROU)			Plazo de amortización:	20 años
Organismo Ejecutor			Período de retiro:	3 años
República Oriental de Uruguay a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			Período de gracia:	(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	250.000.000	100	Comisión inicial:	50 pbs
			Comisión de inmovilización de fondos:	(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
Total:	250.000.000	100	Vida Promedio Ponderada (VPP):	12,75 años
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos con cargo al CO
Esquema del Proyecto				
<p>Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo general del programa es modernizar el marco normativo-institucional de inversión, comercio e innovación para consolidar un crecimiento económico sostenible en Uruguay. Los objetivos específicos son: (i) aumentar la inversión y el comercio internacional a través de la modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio; y (ii) el fortalecimiento de los incentivos a la inversión en innovación.</p> <p>La presente operación es la segunda de dos consecutivas, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas de forma independiente bajo la modalidad de Préstamos Programáticos de Apoyo a Reformas de Política (PBP) con opción de retiro diferido (DDO).</p>				
<p>Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento: El desembolso de los recursos del financiamiento del Banco, efectuado a solicitud del prestatario, quedará sujeto al cumplimiento de los compromisos de reformas de política que se describen en los componentes del programa y conforme lo previsto en la Matriz de Política (Anexo II) y en la Carta Política (EER#1), en adición al cumplimiento de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo (¶3.3).</p>				
<p>Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.</p>				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI <input type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input checked="" type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(e):	GD <input type="checkbox"/>	CC <input checked="" type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

(b) El periodo de gracia dependerá del cronograma de amortización acordado entre el prestatario y el Banco cuando la solicitud de desembolso sea formalizada durante el periodo de retiro.

(c) La comisión de inmovilización de fondos y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 Uruguay afronta el desafío de darle sustentabilidad a su crecimiento económico. Para ello, debe consolidar sus políticas de promoción de inversiones, comercio e innovación de largo plazo. En este contexto, la presente operación es la segunda de una serie programática de Préstamos de Apoyo a Reformas de Política (PBP), destinados a apoyar al Gobierno de Uruguay (GdU) en sus esfuerzos para consolidar y dar continuidad a un conjunto de reformas de modernización del marco normativo de inversión, comercio e innovación en un entorno internacional más adverso¹.
- 1.2 **Contexto económico.** La economía uruguaya experimentó 16 años de crecimiento ininterrumpido a una tasa anual promedio de 4,1% entre 2003 y 2018 (superior al promedio de América Latina y el Caribe (ALC) de 2,8%)². Durante este periodo, Uruguay se recuperó de una crisis financiera en 2002, enfrentó la crisis global de 2008, y gestionó exitosamente tensiones y desequilibrios macroeconómicos a nivel de la región³. Sin embargo, dado un contexto externo más desfavorable, en los últimos cuatro años el crecimiento se ha desacelerado (1,6% promedio anual), y el mercado laboral se ha deteriorado⁴.
- 1.3 Las exportaciones y la inversión han sido motores del crecimiento, aunque de manera dispar. Las exportaciones de bienes y servicios aumentaron a una tasa promedio anual de 6,1% y la inversión creció a una tasa promedio de 5% entre 2003 y 2018. Complementariamente, la Productividad Total de Factores (PTF) incrementó un 0,5% anual entre 2003 y 2018. Sin embargo, a partir de 2015 la inversión comenzó a contraerse (-7,3% promedio anual) y la PTF redujo su crecimiento a 0,2%. Estas coyunturas se encuadran en un contexto regional y global menos favorable, caracterizado por una mayor incertidumbre y una reconfiguración de las relaciones económicas internacionales, resultando en una baja de los precios de las materias primas de exportación, una caída en la Inversión Extranjera Directa (IED) mundial, y la desaceleración de los principales socios comerciales de Uruguay⁵.
- 1.4 A su vez, el déficit fiscal representa también un reto macroeconómico. El déficit fiscal del sector público Global se ubicó en 4,5% del PIB⁶. Si bien Uruguay exhibe

¹ La primera operación de la serie (4430/OC-UR), aprobada en noviembre de 2017, avanzó en un conjunto de reformas claves para la inserción internacional.

² El PBI per cápita de Uruguay es uno de los más altos de ALC cercano a los US\$17,000, con una distribución del ingreso relativamente equitativa (Gini 0,38 en 2018). Todos los factores productivos contribuyeron de forma positiva al crecimiento económico entre 2003 y 2018. El crecimiento del producto se explicó en un 53% por el aumento de capital físico, 33% por el capital humano, y 14% por la productividad total de factores. ([EEO#3](#)).

³ Si bien el país mantiene vínculos importantes con las economías vecinas, se verifica una menor dependencia regional que puede asociarse a cambios en el sector exportador, así como a cambios de política económica o regulatorios que permitieron lograr una mayor estabilidad macroeconómica. Resultados preliminares muestran que luego de la crisis económica de 2002, se habría experimentado una caída en la volatilidad del PIB uruguayo (en torno al 50%) una vez que se controla por la volatilidad de Argentina y Brasil, lo que puede constituir una primera evidencia favorable a la hipótesis de desacople de la economía uruguaya respecto del desempeño de sus vecinos (BID y CINVE, 2019).

⁴ La tasa de empleo cayó de 60,4% a 57,2% y el desempleo pasó de 6,6% a 8% entre 2014-2018 (INE, 2019).

⁵ CEPAL (2019) y Everett (2019).

⁶ Año móvil culminado en febrero de 2019, por debajo de los niveles de 2003 (96% del PIB).

- indicadores adecuados de sostenibilidad de deuda, la deuda pública muestra una dinámica creciente desde 2014. A fines de 2018, la deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) se ubicaba en 52% del PIB, exhibiendo un buen perfil en términos de composición de monedas y plazos⁷. Las principales agencias calificadoras de riesgo le otorgaron a Uruguay el grado inversor. Por su parte, la inflación se ha mantenido bajo control en el periodo, pero mayormente en niveles superiores al rango objetivo del Banco Central (3%-7%). A marzo de 2019, la inflación anual se ubicaba en 7,8%. Las necesidades de financiamiento netas del SPNF, en un escenario base similar al utilizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), se estima ascenderían a US\$4.088 millones anuales en promedio entre 2019-2023, representando aproximadamente 6.1% del PIB.
- 1.5 En virtud de lo expuesto, aunque el país ha realizado avances en el fortalecimiento de su institucionalidad y ha mostrado mayor resiliencia en su economía⁸, aún se presenta vulnerable ante cambios exógenos del contexto internacional y enfrenta diversos desafíos en materia de internacionalización. Esto plantea la necesidad de adoptar acciones específicas para consolidar su posicionamiento internacional y apuntalar la modernización del marco normativo e institucional de inversión, el comercio internacional y la innovación, las cuales representan pilares de su modelo de desarrollo económico a futuro.
- 1.6 **Diagnóstico de la problemática.** Uruguay ha mostrado un importante dinamismo en los últimos 16 años. La participación del país en el comercio mundial ha aumentado entre 2004 y 2018⁹. Las exportaciones de bienes se triplicaron (pasando de US\$3.000 a US\$9.000 millones de dólares) y las exportaciones de servicios se cuadruplicaron (subiendo de US\$1.100 a US\$4.900 millones de dólares) en igual periodo. Por otra parte, la inversión creció 125% en igual periodo, alcanzando US\$9.832 millones en 2018¹⁰. Sin embargo, a partir del 2015 se observa una caída y cambio de tendencia tanto en la inversión como en la IED¹¹. Es este contexto, el país sigue enfrentando desafíos en materia de internacionalización de su economía¹² que necesita atender.
- 1.7 **Exportaciones aún relativamente bajas y concentradas.** Las exportaciones uruguayas en los últimos cinco años ascendieron en promedio al 22% del PIB, seis puntos porcentuales por debajo del promedio de la región¹³. Las exportaciones uruguayas se componen mayoritariamente de productos primarios y agroindustriales intensivos en recursos naturales¹⁴. En 2018, el 50% de los bienes exportados correspondieron a celulosa, carne bovina, soja y productos

⁷ La proporción de deuda del SPNF en moneda extranjera se redujo de 93% a 55% entre 2003-2018 y el vencimiento promedio casi se duplicó pasando de 7,4 a 12,3 años en igual periodo (para la deuda del Gobierno Central).

⁸ Reflejo de instituciones sólidas, políticas prudentes y grandes *buffers* financieros (FMI, 2019).

⁹ La participación exportaciones de bienes y servicios de Uruguay en el total de las exportaciones mundiales pasó de 0,04% a 2,5% entre 2004 y 2017.

¹⁰ Medida como la Formación Bruta de Capital Fijo.

¹¹ En consonancia con lo que ha ocurrido en la región, la IED en Uruguay ha caído. Cepal (2018). En 2017 el Banco Central del Uruguay adoptó la nueva metodología del 6to Manual de Balanza de Pagos para estimar la IED. Desde entonces, los datos son flujos netos por lo que pueden tomar valores negativos. La IED neta recibida por Uruguay en 2018 fue -US\$626 millones, donde los préstamos intra-empresas fueron los principales responsables (-US\$3.191 millones). Uruguay XXI (2019).

¹² Esto se manifiesta en el nivel y en la persistencia de la concentración sectorial.

¹³ Cálculos propios basados en el *World Development Indicators*.

¹⁴ El nivel de sofisticación de exportaciones se mantiene bajo.

lácteos¹⁵. A nivel de destinos, las exportaciones de bienes se concentran en China (26%), Unión Europea (18%), Brasil (12%), Estados Unidos (7%) y Argentina (5%)¹⁶. Las ventas externas están cada vez más concentradas en empresas grandes¹⁷ (mayoritariamente de capital extranjero), y la cantidad de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) internacionalizadas ha descendido (15% en la última década), lo que puede explicarse, en parte, por el patrón de inserción basado crecientemente en recursos naturales. Las exportaciones de servicios representaron cerca del 30% de las exportaciones totales en 2018 (60% servicios tradicionales y dentro de los no tradicionales se destacan los servicios globales¹⁸, los cuales han contribuido a diversificar la oferta exportable y la orientación a mercados alternativos, así como a incrementar su especialización [EEO#2](#))¹⁹.

1.8 Concentración e insuficiente inversión. Uruguay muestra un alto grado de concentración en las inversiones²⁰. Los sectores que más atrajeron flujos de inversión fueron el sector financiero (48%), actividades primarias (14%) y la industria manufacturera (14%) en los años 2012-2018. En términos de origen, se destaca la participación de Argentina (18%), España (17%), Panamá (9%) y Estados Unidos (8%) en la inversión atraída en 2017²¹. Si bien el número de empresas multinacionales radicadas en el país se ha más que duplicado entre 2004-2018, actualmente representan sólo cerca del 1% del total de empresas en el país y explican más del 15% de las compras y ventas domésticas locales, tienen una mayor cantidad de proveedores y compradores, y manejan mayores volúmenes de venta que sus pares domésticos²². En términos relativos los flujos de ingresos de IED en relación al PIB han caído por debajo del promedio de la región. En particular, entre 2013 y 2017 estos flujos representaron el 2% del PIB en Uruguay y 3,8% en el caso del promedio de los países de ALC. La insuficiente inversión extranjera y la concentración de la IED a nivel sectorial constituyen una vulnerabilidad que es necesario atender ([EEO#2](#)).

1.9 Bajos niveles de innovación, en particular privada. En materia de innovación, la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) de Uruguay asciende a 0,49% del PIB en 2017 -por debajo del promedio de ALC (0,8%) y de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2,5%)- y

¹⁵ Las diez principales partidas de exportación representaban el 48% de las exportaciones en 2004-2005 mientras que en 2017-2018 ascendieron a 62%. Se destaca la irrupción de nuevos bienes como la soja y la celulosa, que tenían una participación nula en las ventas externas en 2003 y pasaron a representar casi el 30% de lo exportado en 2017-2018. Este crecimiento fue superior al que tuvieron estos productos en el resto de los países de Sudamérica. En 2018, China compró el 35% de la celulosa, el 45% de la carne bovina (enfriada o congelada) y el 85% de la soja uruguaya, reforzando la especialización tradicional del país.

¹⁶ Incluye zonas francas. Uruguay exporta a 145 países y se verifica un incremento del nivel de concentración de destinos, aproximadamente el 25% de las exportaciones de bienes se beneficia del tratamiento preferencial.

¹⁷ En 2003-2004 las diez empresas más grandes explicaban el 29% de las exportaciones de bienes mientras que en 2017-2018 representaron el 39% del total exportado.

¹⁸ Los tradicionales corresponden a turismo y transporte y los no tradicionales incluyen servicios profesionales y de consultoría (legal, financiera), CSC, telecomunicaciones y TIC. Estos últimos incorporaron una oferta especializada y se orientaron principalmente al mercado estadounidense.

¹⁹ Uruguay no ha sido ajeno a la tendencia mundial de incremento del comercio de servicios, el cual se muestra más dinámico que el de bienes, aunque aún es minoritario respecto de éste en la mayoría de los países.

²⁰ En términos relativos, Uruguay mantiene mayores niveles de concentración sectorial de la IED que el promedio del resto del grupo de países latinoamericanos para los que se tiene información (que totalizan 16), medida a través el Índice de *Herfindahl* ([EEO#2](#)).

²¹ Uruguay XXI (2019).

²² Volpe et al (2019): La IED, encadenamientos y desempeño de las firmas domésticas. El caso de Uruguay (presentación realizada en Ridge, 2018).

ha sido impulsada principalmente por la inversión pública. La participación de la inversión privada en el total cayó de 38% a 24% entre 2005 y 2017²³. En particular, menos del 10% de las empresas uruguayas invierten en I+D, mientras que los países de la OCDE este guarismo asciende al 20%²⁴. Estudios muestran que los principales obstáculos que inhiben la inversión en innovación en las firmas uruguayas se vinculan con el contexto institucional (el ambiente regulatorio, las limitadas capacidades institucionales -en particular las rigideces para colaborar con la industria y la limitada orientación de la investigación hacia los desafíos nacionales-, restricciones en el tamaño y dinamismo del mercado, dificultades por parte de los innovadores de apropiarse de los resultados de sus innovaciones, falta de acceso al financiamiento y capital humano para desarrollar I+D+innovación²⁵ y asimetrías de información, así como combinaciones de estos obstáculos. Para abordar esta brecha de innovación se requieren políticas de largo plazo que faciliten el desarrollo de capacidades.

- 1.10 El Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (ICG, 2018) presenta a Uruguay con limitada capacidad de innovación (ocupa el lugar 70 de 140 países), lo que restringe la posibilidad de converger a la frontera de productividad²⁶ y de absorber las ventajas de la IED. Por otra parte, el país está bien posicionado en materia de infraestructura tecnológica²⁷, pero existen rezagos en el uso de tecnologías por parte de las empresas (ubicando el puesto 90 entre 139 países en Índice de Disposición de Redes), lo que también restringe su productividad y la sofisticación tecnológica de sus exportaciones, limitando la presencia de sectores intensivos en conocimiento y de alta productividad y el acceso a mercados sofisticados y de mayor tamaño.
- 1.11 **La importancia de la inversión, comercio e innovación.** El comercio y la IED pueden favorecer el crecimiento económico de los países en diversos canales. El comercio puede generar ganancias de productividad -provocada por mayores niveles de competencia y expansión de firmas productivas- y mayor acumulación de capital debido a la mayor rentabilidad en sectores competitivos. A nivel de firma, el comercio puede incrementar la productividad y la innovación, en virtud que posibilita el acceso a conocimiento, insumos y mercado ampliado²⁸.
- 1.12 La evidencia indica que la IED juega un rol clave en el crecimiento de una economía en desarrollo dado que no sólo permite incrementar el stock de capital del país, sino que constituye un motor de innovación, a través de la transferencia de tecnología y capacidad técnica, lo que redundará en una mejora en la productividad²⁹. A su vez, permite acceder a redes internacionales de comercialización fundamentales para el proceso exportador, tan importantes para una economía abierta y de reducido tamaño como la uruguayana. Por otra parte, la

²³ Boletín de indicadores ANII (2019).

²⁴ Una empresa uruguaya típica invierte en innovación un 1,27% de las ventas, muy por debajo que aquellas de la OCDE (3,67%). (*Country Development Challenge – CDC-*, 2019).

²⁵ Estas últimas fallas están siendo abordadas por el Programa de Innovación Investigación y Emprendimiento (4329/OC-UR). [Burkstein et al \(2018\)](#).

²⁶ Uruguay es el país con mayor nivel de adopción de TICS en la región, cercano a economías como China y Suiza ocupando puesto 12 de 140 países. Sin embargo, esto no se tradujo en mayor innovación.

²⁷ Uruguay se destaca por su amplia conectividad y penetración de internet. El 90% de los hogares acceden a fibra óptica, que garantiza velocidad de descarga veloz. Es el primer país de ALC en el ranking de preparación digital realizado por Cisco y en materia de e-servicios, e integra el Digital 9, encontrándose entre los países más avanzados en desarrollo y gobierno digital del mundo.

²⁸ GN-2715-6.

²⁹ Alfaro et al. (2007) y Javorcik (2013).

literatura muestra que los encadenamientos con firmas multinacionales generan efectos de derrame vertical sobre las empresas proveedoras domésticas, lo que redundaría en un mejoramiento de la orientación y del perfil exportador de estas últimas³⁰. No obstante, los beneficios de la IED no son automáticos -dada las fricciones y fallas de mercado- y requieren políticas de promoción de inversiones específicas para maximizar las potenciales ganancias de la IED, que responden a las características del país receptor y al tipo de inversión³¹. La literatura sostiene que los incentivos a la promoción de inversiones probaron ser efectivos en países en desarrollo cuando se focalizan en sectores estratégicos³², cuando se realizan en actividades con mayor potencial de encadenamientos productivos en la economía local³³, cuando se dan en presencia de conglomerados (dado que maximiza la eficiencia de la aglomeración)³⁴, y cuando el clima de negocios es atractivo³⁵.

- 1.13 Uruguay presenta un buen desempeño en materia de entorno institucional confiable, estabilidad política y social³⁶, que constituyen factores determinantes de la IED³⁷. Sin embargo, dentro de los factores económicos más relevantes para la atracción de inversiones se resalta la disponibilidad de factores de producción, la disponibilidad de capital humano, la capacidad de absorción tecnológica, esfuerzos de investigación y desarrollo locales, los incentivos sectoriales específicos³⁸, el acceso a mercados, acuerdos comerciales³⁹ y acuerdos de inversión internacionales⁴⁰, donde aún existe espacio para mejorar.
- 1.14 Por otra parte, las iniciativas de facilitación comercial, en general, y la simplificación del procedimiento administrativo de los flujos del comercio y la consecuente disminución de los tiempos demandados, contribuyen a aumentar y diversificar el comercio⁴¹. Asimismo, la facilitación comercial está relacionada positivamente con la IED recibida⁴². En este sentido, en Uruguay existe oportunidad de mejora en materia de percepción internacional y de optimización

³⁰ Aghion et al (2009), Airtken et al. (1997), Greenaway et al. (2004) y Hardin et al. (2012), Alfaro et al. (2009). Muendler et al. (2012) y Basvic (2011) concluyen que la IED genera derrames a través de la rotación de personal altamente calificado y la creación de nuevos negocios por parte de empleados de multinacionales. Javorcik et al. (2009) denota que las empresas proveedoras de multinacionales suelen tener mayores ventas, más empleados, ser más intensivas en capital y pagar mayores salarios.

³¹ [Echandi, Krajcovicova, Zhenwei \(2015\)](#).

³² Harding et al. (2011) muestran que en EE.UU. los sectores priorizados recibieron 155% adicional de IED.

³³ Blomstrom y Kokko (2003), Javorick y Spatareanu (2006).

³⁴ El aumento de 10 operaciones de empresas multinacionales en una locación incrementa la probabilidad de que sea elegida como locación en un 1032%, dado que buscan proximidad a otras empresas extranjeras de la misma industria y el otorgamiento de subvenciones es clave para atraerlas, particularmente en países en desarrollo. Devereux et al (2007).

³⁵ James (2013).

³⁶ Según el ICG del WEF (2018), Uruguay lidera (junto con Chile) la región en el pilar institucional (puesto 34 de 140 países); ocupa el primer lugar en la región en materia de estabilidad política según *World Governance Indicators*, respeto de la ley según *World Justice Project*, percepción de corrupción según *Transparency International*, y democracia plena según el *Economist Intelligence Unit*.

³⁷ Campos y Kinoshita (2003), Kahai (2004), Bénassy-Quéré et al. (2005; 2007), Busse y Hefeker (2007), Daude y Stein (2007), Naudé y Krugell (2007), Ali et al. (2010), Biglaiser y Staats (2010).

³⁸ Campos y Kinoshita (2002, 2003), Nonnemberg y M. J. Cardoso de Mendonça (2004) y Li y Park (2006).

³⁹ Levy Yeyati et el (2003), Medvedev (2012).

⁴⁰ Neumayer et al (2005), Falvery et al (2017). Los acuerdos de integración -sobre todo los más profundos- tienden a favorecer el comercio y la inversión. También se asocian a mayores niveles de IED en el margen extensivo e intensivo. Mesquita (2018).

⁴¹ Volpe et al. (2015) concluye que la reducción de los tiempos de procesamiento aduanero está asociados a un incremento de las exportaciones e importaciones de las firmas uruguayas.

⁴² Olofsdotter et al (2013); Alianza Global para la Facilitación Comercial (2017).

de tiempos de las operaciones de comercio exterior. El país ocupa el puesto 62 de 140 países en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (ICG) 2018⁴³. Entre los principales problemas, se destaca la excesiva burocracia, la lentitud y costo de los procedimientos de comercio exterior, la dificultad para identificar mercados, restricciones de capacidades, y la baja capacidad de innovación empresarial. De igual manera, Uruguay se encuentra en el puesto 66/140 del Índice de Facilitación Comercial 2016 elaborado por el WEF, por debajo de países de la Alianza del Pacífico como Chile (21), México (51) y Perú (54)⁴⁴.

- 1.15 Existe evidencia robusta sobre la relación entre las inversiones en innovación y la productividad y crecimiento económico⁴⁵. En particular, la evidencia empírica basada en la última encuesta de actividades de innovación en Uruguay sugiere la presencia de un círculo virtuoso entre la innovación, la productividad y competitividad. Cuando se compara empresas uruguayas que invirtieron en innovación durante 2013-2015 con aquellas que no lo han hecho se verifica que las que invirtieron en innovación experimentan un mayor crecimiento de la productividad (3,5%), de las exportaciones (14%), de las ventas (7,8%) y del empleo (4,3%) respecto de las que no invirtieron⁴⁶. Cabe esperar que esto se traduzca en un aumento de los ingresos públicos⁴⁷. No obstante, el nivel de cobertura de los instrumentos de innovación empresarial es aún limitado (9%)⁴⁸, lo que requiere profundizarse y adaptarse a las necesidades cambiantes de las empresas.
- 1.16 El GdU ha implementado un conjunto de reformas en los últimos años para modernizar sus políticas e institucionalidad en materia de inversiones, facilitación comercial e innovación a largo plazo, fortaleciendo el marco normativo-institucional y la generación de instrumentos específicos para su promoción de manera eficiente. En el marco de la primera operación de la presente serie programática ([4430/OC-UR](#)) se avanzó en estas áreas ([EEO#1](#)). Para poder consolidar los logros alcanzados hasta el momento y amortiguar los impactos negativos de cambios en el contexto económico internacional, el GdU se ha comprometido a avanzar en el desarrollo de reformas de segunda generación que apunten a atender de manera más eficiente las crecientes exigencias

⁴³ Y puesto 85 de 140 economías en el *Logistic Performance Indicator* y el lugar 95 de 190 del *Doing Business* (2019).

⁴⁴ [The Global Enabling Trade Report 2016](#).

⁴⁵ Dada la incompleta apropiabilidad de los beneficios de la innovación por parte de las empresas, las asimetrías de información en el acceso a financiamiento, las incertidumbres tecnológicas y comerciales asociadas a la innovación y las fallas de coordinación, es necesario contar con instrumentos de fomento de la innovación para atender estas fallas.

⁴⁶ Estos resultados están en línea con los obtenidos en otras evaluaciones similares implementados en otros países de ALC de similar nivel de desarrollo y estructura productiva que Uruguay. CDC (2019) y [EEO#7](#).

⁴⁷ Este aumento en la recaudación del Estado se estima que compense en el mediano plazo los recursos invertidos en los instrumentos de fomento de la innovación empresarial. El presupuesto de la ANII ha permanecido estable en el último quinquenio, adecuando sus instrumentos entorno a los USD 40 millones. Según evaluación de emprendimientos innovadores (ANII, 2017) 19 dólares retornan en concepto de impuestos por cada dólar invertido en emprendimiento innovadores. Por otra parte, la elasticidad de la recaudación bruta de la Dirección General Impositiva (DGI) en relación a la evolución del PIB, fue en promedio 1,15 entre 2007-2013, lo que significa que ante un cambio en el PIB se produce un cambio mayor en la recaudación bruta de la DGI ([Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay](#), 2014).

⁴⁸ La tasa de cobertura de las empresas innovadoras coreanas por algún tipo de instrumento de innovación empresarial es del 50%. Uruguay invierte 0,014 puntos porcentuales del PIB en subsidios directos e incentivos tributarios de fomento de la innovación en empresas, muy por debajo de Chile (0,020), México (0,060), Brasil (0,110) y Corea (0,35). CDC (2019).

internacionales a través del cumplimiento de estándares de facilitación comercial de cuidado medioambiental⁴⁹ y transparencia fiscal⁵⁰.

- 1.17 **Avances y desafíos pendientes en materia de inversión.** El GdU ha realizado significativas reformas para modernizar las condiciones en las que se desenvuelven las inversiones -tanto locales como extranjeras- y darle integralidad a sus políticas, objetivos e instrumentos⁵¹, en el marco de la primera operación de la presente serie Programática (Programa BID [4430/OC-UR](#)).
- 1.18 En materia de institucionalidad, se creó el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPC) -[Ley No. 19.472](#)⁵²- que supuso un avance en materia de coordinación de políticas e instrumentos de los distintos organismos del Estado competentes en materia de internacionalización, desarrollo productivo e innovación⁵³.
- 1.19 En materia de promoción de inversiones, se destaca la adecuación de los regímenes promocionales para impulsar inversiones de mayor valor agregado ([Circular N° 1/16](#)). En este sentido, se amplió el régimen de promoción de inversiones⁵⁴ para los Centros de Servicios Compartidos (CSC) para fomentar la radicación de empresas multinacionales para la prestación de servicios globales ([Decreto N° 330/016](#) y [361/017](#)). El GdU ha suscrito y ratificado un Tratado Bilateral de Inversiones con Japón ([Ley N° 19.470](#)) que se suma a los 35 Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPI)⁵⁵ y 5 Acuerdos de Doble

⁴⁹ Aunque la relación entre comercio y cambio climático es compleja, países como Uruguay tienen potencial para cambiar su matriz exportadora hacia productos con procesos y métodos de producción con reducida emisión de gases invernadero y que a la vez tengan un nicho comercial atractivo. [Cosbey \(2008\)](#). Las disposiciones medioambientales han cobrado relevancia en los instrumentos de comercio internacional para limitar la tentación de las empresas de trasladar el proceso de producción, establecido en un país miembro, hacia otro en donde las normas ambientales sean menos elevadas. [Comercio y Medio Ambiente \(OMC\)](#).

⁵⁰ Incluso el GdU se comprometió a avanzar en reformas adicionales a los compromisos indicativos contemplados al momento de diseño de la primera operación de la serie programática ([EEO#1](#)).

⁵¹ Uruguay dispone de un sistema de regímenes especiales de estímulo a la inversión entre los que se destacan: la ley de promoción de inversiones, zonas francas, parques industriales, aeropuertos y puertos libre, régimen de admisión temporaria, participación público-privada y esquemas para sectores específicos.

⁵² De fecha 23 de diciembre de 2016. Integran el SNTPC el Gabinete Ministerial de TPC, la Secretaría TPC, los Consejos Consultivos, la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), la ANII, el Instituto Uruguay XXI, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), el Instituto Nacional del Cooperativismo, la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC), el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). Una de sus finalidades es la orientación de la promoción de IED para maximizar su contribución a los objetivos de desarrollo productivo nacionales con énfasis en los derrames de tecnología, innovación, empleo de calidad y fortalecimiento de las capacidades institucionales.

⁵³ Una internacionalización efectiva, inclusiva y sostenible requiere definir y poner en práctica una agenda de política de comercio e inversión centrada en la reducción de los costos comerciales, lo que requiere de un esfuerzo coordinado en varias áreas. La evidencia empírica sugiere la existencia de complementariedades entre los programas de promoción de innovaciones y promoción de exportaciones (Álvarez et al., 2014).

⁵⁴ Ley N° 16.906 que creó la COMAP, para la presentación de proyectos de inversión, obtención de beneficios tributarios y exoneraciones fiscales. En 2018 el régimen promovió proyectos de empresas extranjeras (30%) en sectores de la industria alimenticia, comercio y telecomunicaciones y tiene como principal origen México, Chile y Francia.

⁵⁵ Uruguay sigue formando parte del sistema de solución de controversias en materia de inversiones administrado por el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI).

Tributación (ADT) nuevos ([Ley N° 19.393](#), [Ley N° 19.403](#), [Ley N° 19.404](#), [Ley N° 19.457](#)), que en total ya ascienden a 22⁵⁶.

- 1.20 En cuanto a la mejora del cumplimiento de estándares internacionales de transparencia e intercambio de información internacional en materia financiera y fiscal, Uruguay ha mantenido la política iniciada hace más de una década⁵⁷. Bajo la primera operación de la presente serie, se han suscrito 2 nuevos tratados y ratificado 3 más, totalizando 15 Tratados de Intercambio de Información Tributaria (AIIT)⁵⁸. La suscripción y ratificación por Uruguay de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE en 2016, supone un alineamiento más intenso con las políticas de transparencia fiscal internacional⁵⁹ así como de prevención de lavado de activos ([Ley N° 19.484](#)). Paralelamente, Uruguay ha modernizado el marco normativo para la implementación de proyectos de participación público-privada (creado por [Ley N° 18.786/011](#)) mediante Decretos reglamentarios para acortar plazos y agilizar los procedimientos Decreto [N° 313/017](#)) y para la promoción de proyectos ([Decreto N° 43/016](#)), a fin de aumentar la inversión en infraestructura física. En este contexto, se han realizado varias iniciativas públicas para proyectos de participación público-privada.
- 1.21 Uruguay es un país altamente vulnerable a los impactos del cambio climático⁶⁰ - lo que constituye un desafío para un país agroexportador- aunque contribuye en un porcentaje bajo al total de emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. En los últimos años el país modernizó sus marcos normativo e institucional para enfrentar los desafíos en materia de cambio climático, y en el marco de la primera operación de la serie impulsó la creación y reglamentación de la Secretaria Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC, [Ley N° 19.335](#) y [Decreto N° 172/2016](#)), ratificó el Acuerdo de París ([Ley N° 19.439](#)), aprobó la primera Contribución Determinada a Nivel Nacional⁶¹ (NDC, por su sigla en inglés) ([Decreto N° 310/2017](#)) y desarrolló su Política Nacional de Cambio Climático⁶².
- 1.22 Una evaluación del impacto de las reformas llevadas a cabo por el GdU en el período 2013-2017 e impulsadas por los programas del BID ([2920/OC-UR](#) y

⁵⁶ En 2011, luego de suscribir acuerdos con 18 países, la OCDE retiró al país de una lista gris de naciones no adherentes a estándares de intercambio de información con fines tributarios. Cabe destacar que alguno de los ADT y AIIT suscritos y ratificados por Uruguay no han entrado en vigor por no haberse verificado el mecanismo establecido en sus textos (Ej. ADT con Paraguay y AIIT con Brasil, ambos firmados por Uruguay con cada país y ratificados por ley uruguaya).

⁵⁷ Asimismo, para continuar mejorando en materia de su percepción internacional y clima de negocios, el país ha avanzado para mejorar su régimen Defensa de la Competencia, alineándose a las mejores internacionales.

⁵⁸ En 2015 se logró la aprobación de la segunda fase del Foro Global de Transparencia de la OCDE.

⁵⁹ Permite el intercambio de información automática a nivel multilateral sin orden judicial previa.

⁶⁰ Con ecosistemas frágiles y áreas urbanas propensas a eventos extremos tales como sequías, inundaciones, olas de frío y calor, lluvias fuertes y tormentas severas. Según los escenarios climáticos de los próximos 50 años es probable que Uruguay enfrente un aumento de la temperatura, precipitación anual y frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos.

⁶¹ La NDC constituye el principal instrumento para el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. Específicamente, el país se compromete a reducir para 2025, en relación con 1990, a 24% las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), 48% las de óxido nitroso (N₂O) y 57% las de metano (CH₄) en relación con el PBI.

⁶² Un instrumento estratégico y programático -preparado por el SNRCC y aprobado por el Gabinete nacional ambiental- que apunta, entre otros, a fortalecer la visibilidad e inserción internacional de Uruguay con relación al cambio climático.

[3418/OC-UR](#)⁶³ sugiere que el stock promedio de IED fue 7,2 puntos porcentuales superior respecto a la que hubiese sido en ausencia del programa de reforma de política. Es decir, que los mejores resultados relativos alcanzados obedecen, al menos parcialmente, a las reformas introducidas ([EEO#5](#)).

- 1.23 Sin embargo, aún quedan desafíos para consolidar e implementar el proceso de reformas a efectos de priorizar los flujos de inversión direccionados a sectores productivos estratégicos, que le permitan cerrar la brecha de productividad y fortalecer su matriz productiva. En especial, el país debe poner en marcha un mecanismo de coordinación de políticas, instituciones e instrumentos de internacionalización, innovación y clima de negocios para ampliar los niveles y la calidad de inversión⁶⁴ al tiempo de profundizar la estrategia de promoción de inversiones que fomente la generación de encadenamientos productivos, mayor valor agregado, empleo y exportaciones (§1.12). Asimismo, se requiere avanzar en la actualización de la NDC y la implementación de políticas y planes de acción sectoriales para incentivar el uso de tecnologías más eficientes y sostenibles, de forma de garantizar el acceso a mercados más selectivos y posicionarse como destino de inversiones responsables con el medioambiente. Adicionalmente, se requieren acciones para continuar ampliando la cobertura de los acuerdos suscritos con mercados relevantes. En materia de transparencia fiscal internacional, aún requiere complementarse con la necesaria reglamentación del marco legal del país en materia de identificación de titulares de sociedades anónimas o intercambio de información tributaria, alineándose a los estándares internacionales en materia de lavado de activos.
- 1.24 **Avances y desafíos pendientes en materia comercial.** Uruguay ha logrado, paulatinamente, consolidarse como *hub* logístico regional. Su ubicación privilegiada y los regímenes promocionales generan un ambiente propicio para atraer inversiones destinadas al mercado regional.
- 1.25 En términos de apertura comercial, luego de un largo periodo caracterizado por avances limitados en la suscripción de tratados de libre comercio, Uruguay logró recientemente avanzar en la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea. Es necesario que el país continúe esforzándose por mejorar el acceso a mercados externos a través de otros acuerdos comerciales.
- 1.26 En materia de facilitación y promoción comercial, cabe destacar la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), creada mediante [Ley No. 19.149/013](#)⁶⁵ y, que permite optimizar y unificar, a través de medios electrónicos, la información y documentación en un solo punto de entrada para cumplir con todos los trámites de comercio exterior⁶⁶. Desde su creación, y en el marco de la primera operación de la serie programática la VUCE celebró convenios con distintos organismos públicos y operadores del comercio exterior para implementar procesos a través de la plataforma. En materia aduanera, desde

⁶³ Como en el caso de las reformas a las que se hace referencia, aquellas propuestas en la presente serie programática tienen por objetivo reducir los costos de inversión e información y mejorar el diseño de las políticas públicas relevantes en el área de modo de potenciar sus efectos.

⁶⁴ Implica optimizar los incentivos, focalizar esfuerzos en sectores de alto potencial, mejorar el clima de negocios y adecuar instrumentos.

⁶⁵ La evidencia empírica existente sugiere que este tipo de iniciativas de facilitación comercial tienen un efecto positivo y significativo sobre las exportaciones e importaciones. Volpe (2016).

⁶⁶ En 2018 se podían tramitar a través de la VUCE 120 autorizaciones y certificados expedidos por 19 organismos públicos integrados a la plataforma. El tiempo de aprobación promedio ponderado es de 23,9 horas y el costo promedio ahorrado se estima en US\$20,1 (considerando horas hombre, papeles y transporte).

la sanción del nuevo Código Aduanero (CAROU), mediante la [Ley No. 19.276](#)⁶⁷, el GdU realizó distintos avances favoreciendo operaciones aduaneras, y adaptando el régimen a las directrices del MERCOSUR y a las mejores prácticas internacionales, introduciendo herramientas para la modernización de los controles de las operaciones aduaneras como los Operadores Económicos Calificados (OEC)⁶⁸. A dicho respecto, se modificó la entrada en vigor de ciertos aspectos del procedimiento aduanero ([Ley N° 19.394](#)). Se ratificó además el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de la OMC⁶⁹ ([Ley N° 19.414](#)) que supone la adopción de mejores prácticas internacionales relativas a la facilitación comercial. Por último, una evaluación del impacto de las reformas de facilitación comercial que se pusieron en práctica impulsadas por la serie programática ([2920/OC-UR](#), [3418/OC-UR](#))⁷⁰, revela que las mismas posibilitaron reducciones en los tiempos de procesamiento aduanero de las operaciones de comercio exterior, y consecuentemente contribuyeron al incremento de las exportaciones e importaciones del país⁷¹ ([EEO#6](#)).

- 1.27 Más allá de los avances que Uruguay ha logrado, el país todavía enfrenta desafíos importantes en materia de integración comercial. Principalmente, debe concentrarse en la consolidación de las reformas de facilitación comercial -en consonancia con los requerimientos del Acuerdo de Facilitación Comercial (AFC)⁷²- para optimizar el acceso a mercados, incluyendo entre otros: las ratificaciones pendientes de tratados de libre comercio, interoperabilidad de la VUCE con sus pares regionales, adaptación de los requisitos para facilitar el procedimiento de exportación para MIPYMES, y el fortalecimiento del régimen regulatorio aduanero.
- 1.28 **Avances y desafíos pendientes en materia de innovación.** Uruguay ha realizado distintos esfuerzos para mejorar su desempeño en términos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). En el marco de la primera operación de la serie programática (Programa BID [4430/OC-UR](#)) se realizaron reformas de actualización normativa para la implementación del Plan Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI)⁷³. Asimismo, se amplió el régimen de promoción de inversiones para proyectos de innovación y desarrollo tecnológico ([Decreto 330/016](#)), y de vinculación entre empresas extranjeras y proveedores locales, así como instrumentos de innovación empresarial desde la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), principalmente enfocados en el fortalecimiento del capital humano especializado y en los vínculos academia-

⁶⁷ Apoyado por 2920/OC-UR.

⁶⁸ Actualmente existen 50 OEC -que comprenden exportadores, importadores, agentes de carga, despachantes de aduanas, depositarios, usuarios de zona franca, terminales de carga, operadores portuarios, zonas francas y transportistas-, cuya frecuencia de inspección y tiempos de procesamiento de sus envíos son menores (DNA, 2018). Existe evidencia que las firmas certificadas como OEC experimentan un crecimiento más elevado de sus exportaciones e importaciones. Carballo et al. (2016) y Volpe (2016).

⁶⁹ El AFC y su Anexo al Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech adoptado el 27 de noviembre de 2014.

⁷⁰ Al igual que estas reformas, aquellas que se implementarán en el marco de la presente serie tienen como propósito principal reducir los costos de comercio.

⁷¹ Es decir, el tiempo de demora en la aduana para realizar los controles necesarios para las exportaciones e importaciones de mercancías se redujo 23,4% y 25,6% entre 2012 y 2018 y las reformas impactaron en el incremento de las exportaciones e importaciones en promedio del 1,4% y 1,9% respectivamente.

⁷² Entró en vigor en febrero de 2017.

⁷³ El PENCTI establece la visión estratégica y los principales objetivos de Ciencia, Tecnología e Innovación del país, apuntando a la formación de talentos en el mediano y largo plazo con instrumentos que articulen la academia, empresa y Estado.

- empresa-gobierno (entre otros, la aprobación de: dos fondos sectoriales de innovación tecnológica y numerosos proyectos de promoción al patentamiento de invenciones). Por otra parte, la modernización de la normativa especializada en capacidades tecnológicas para ampliar la formación de recursos humanos especializados, como la aprobación de cinco planes de carreras tecnológicas especializadas en determinadas áreas productivas en la Universidad Tecnológica de Uruguay (UTEC) y el desarrollo de programas de formación y cursos de capacitación para científicos en el marco Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA). Estas reformas también han sido impulsados por otros programas del Banco ([4329/OC-UR](#) y [4658/OC-UR](#)).
- 1.29 En este contexto, y dada la aceleración y mayor complejidad del cambio tecnológico, los modelos de innovación empresarial se están transformando. Por ende el país debe generar y adaptar sus incentivos dotándolos de mayor especificidad para promover la inversión en I+D+i empresarial⁷⁴. En lo que respecta a la innovación, es necesario continuar impulsando la creación de herramientas y programas que fomenten el impacto de la inversión en el desarrollo, promuevan la sinergia entre el sector académico y el sector productivo y la IED, y las soluciones basadas en tecnologías digitales, cruciales para la mejora de la eficiencia de los procesos y una mayor productividad⁷⁵ al tiempo que amplíen la base de empresas innovadoras. A este respecto, el rediseño y puesta en marcha instrumentos y programas de desarrollo de proveedores (para propiciar encadenamientos entre empresas locales y extranjeras); de internacionalización de MIPYMES (que les permiten incorporar capacidades y promocionar acciones en el mercado externo), de apoyo a incubación de empresas, becas (orientadas a necesidades de las empresas), e incentivos a la coinversión en emprendimientos innovadores resulta de suma relevancia para el fomento de la innovación empresarial así como fondos sectoriales que mejoren la aplicabilidad productiva de los conocimientos generados⁷⁶(¶1.15). El acceso a estos instrumentos debe ser sencillo, a través de plataformas, y los mismos deben conectarse los desafíos de las empresas⁷⁷.
- 1.30 La política pública de inversiones y comercio puede incidir en una mayor innovación empresarial a través del acceso a un mercado más amplio y mejores canales de transferencia de tecnología. Por otro lado, las políticas de innovación también pueden contribuir a una inserción internacional más inteligente -para lo que se requiere instrumentos específicos dirigidos a fortalecer las capacidades tecnológicas y la incorporación de recursos humanos especializados en empresas-, mediante una coordinación eficiente entre empresa-academia-gobierno, así como entre empresas locales y extranjeras.

⁷⁴ [EEO#7](#).

⁷⁵ *McKinsey Global Institute* (2017) estima que la adopción de tecnologías basadas en inteligencia artificial puede generar un aumento en la productividad entre el 0,8% y 1,4% anual.

⁷⁶ Una evaluación del Fondo María Viñas encontró que cerca del 40% de los proyectos generaron aplicación social y productiva, y que el resto requirió recursos o apoyos adicionales para avanzar en la aplicación (ANII, 2016). Por tanto, es necesario que los formularios de postulación para dichos proyectos reflejen cuáles serán las estrategias para transferir los conocimientos generados al sector productivo.

⁷⁷ Si bien los instrumentos de la ANII han mostrado tener impacto positivo en apalancar la inversión en I+D por parte de las empresas en un 230% -en promedio- superior que las empresas que no fueron beneficiarias ([EEO#7](#)), es menester incorporar las lecciones aprendidas para el rediseño de instrumentos, en particular la necesidad de que atiendan las necesidades de las empresas para innovar, desde la generación de capacidades hasta el desarrollo de prototipos e introducción de éstos al mercado.

- 1.31 **Justificación del programa.** En un país con un mercado interno pequeño, una base productiva estructuralmente reducida y un predominio de cadenas cortas de generación de valor, la atracción de inversiones y la inserción internacional requieren políticas adecuadas y modernas de captación de potenciales inversiones y de facilitación comercial⁷⁸. A su vez, para maximizar el impacto de las inversiones, se requiere potenciar la innovación del país, contribuyendo a la generación de capacidades, la difusión del conocimiento y el fortalecimiento de la relación academia-empresa-gobierno. Esta estrategia permitirá: (i) incrementar los flujos de inversión; (ii) mejorar el perfil exportador; y (iii) aumentar la innovación de empresas en el país.
- 1.32 En este sentido, la estrategia del programa consiste en actuar simultáneamente sobre un conjunto de factores transversales enfocados principalmente en mejorar la coordinación interinstitucional y la adopción de las mejores prácticas internacionales en materia de inversión, comercio e innovación. A esto se agregan acciones específicas que buscarán, por un lado, incrementar la inversión y promover la facilitación comercial, y, por otro lado, mejorar la innovación en empresas y la absorción tecnológica como mecanismos efectivos para atraer inversiones y maximizar su impacto al interior de la economía. Estas reformas ayudarán a seguir cerrando las brechas existentes entre el actual perfil de inversiones concentrado, pasando paulatinamente a una economía más diversificada donde la IED sea un elemento dinamizador. De esta forma, el programa presenta un balance equilibrado entre acciones de formulación y de implementación de políticas, que genera un marco propicio para abordar los desafíos que presenta Uruguay en materia de promoción de inversiones, inserción internacional e innovación de forma coordinada.
- 1.33 **Beneficiarios del programa.** Los beneficiarios directos del programa serán las empresas de los sectores económicos receptoras de mayor flujo de IED y aquellas en proceso de internacionalización. Por otro lado, se verán directamente beneficiadas las empresas exportadoras y aquellas que invierten en I+D+i⁷⁹.
- 1.34 **Coordinación con otros proyectos del Banco.** Este programa es parte de un acompañamiento integral que el Banco viene llevando a cabo junto al GdU en materia de inversión, comercio e innovación. Esto ha permitido que se cuente con un conocimiento profundo del tipo de reformas que se implementarán y sinergias con otras iniciativas del Banco. Específicamente se destaca: (i) en materia de promoción de inversiones: el Programa de Posicionamiento Estratégico Internacional ([2920/OC-UR](#), [3365/OC-UR](#) y [3418/OC-UR](#)); el Programa de Apoyo a los Servicios Globales de Exportación ([2590/OC-UR](#)) y Uruguay Global: destrezas digitales para la internacionalización ([4658/OC-UR](#)) -mediante el cual se impulsa el posicionamiento internacional del país, la generación de capacidades locales, y la alineación de la estrategia de promoción público-privada y propuestas de mejoras del marco regulatorio y del entorno de negocios para promover la atracción de inversiones en el sector de servicios globales-; (ii) en materia de cambio climático el Programa Apoyo al Fortalecimiento de la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático ([ATN/OC-15788-UR](#)); y el apoyo

⁷⁸ Ver Kats (2012).

⁷⁹ Según la evaluación de impacto de los instrumentos de innovación empresarial de la ANII ([EEO#7](#)), las empresas que más invierten en I+D se han concentrado en sectores de dinamismo innovador (67% en TICS, la industria química y alimentaria) y son mayoritariamente micro y pequeñas empresas (60%); medianas (23%); grandes (13%) y el resto sin clasificar ([EEO#10](#)).

de [NDC Invest](#) para el desarrollo de estudios que permitirán fomentar sinergias con el sector privado en el marco de la NDC ([ATN/MC-15367-RG](#)); y (iii) en materia de innovación: el Programa de Innovación Empresarial y Emprendimiento I y II ([4329/OC-UR](#)) -que se focaliza en el financiamiento temprano para la innovación y de la oferta de capital humano avanzado-; el Programa de Innovación para el Desarrollo Productivo ([3315/OC-UR](#)) -a través del cual se apoyan proyectos de innovación en sectores exportadores o con alto potencial exportador.

- 1.35 **Lecciones aprendidas.** El programa incorpora las lecciones aprendidas de las operaciones mencionadas en materia de ejecución de proyectos de reforma de política, coordinación estratégica con diversos actores y acciones con alto impacto de reforma. Por ejemplo: (i) del Programa de Apoyo a los Servicios Globales de Exportación ([2590/OC-UR](#)), la necesidad de contar con políticas que promuevan inversiones focalizadas en sectores de alto valor agregado y que atiendan los requerimientos internacionales; y (ii) del Programa de Innovación Empresarial y Emprendimiento ([4329/OC-UR](#)), sobre la importancia de priorizar proyectos que impulsen la vinculación entre empresas extranjeras y proveedores locales así como la necesidad de modernizar la normativa para la generación de capacidades tecnológicas y recursos humanos especializados mediante acuerdos de cooperación internacional para becas de postgrado en el exterior en áreas estratégicas adaptados a las necesidades del sector empresarial, y sobre los fondos sectoriales la importancia de que la ANII mantenga diálogo permanente con los organismos sectoriales -como los ministerios, agencias, institutos- para mantener agendas temáticas específicas de modo de promover la colaboración multisectorial y de atender las temáticas sectoriales prioritarias mediante instrumentos más específicos y relevantes.
- 1.36 **Adicionalidad del Banco.** El Banco viene acompañando al GdU, en el desarrollo de las reformas incluidas en el presente programa, a través del desarrollo de la primera operación de la serie programática, la cual tuvo como objetivo la modernización de políticas e institucionalidad en materia de inversiones, facilitación comercial e innovación de mediano plazo, con foco en el fortalecimiento del marco normativo-institucional y la generación de instrumentos específicos para su promoción. La primera operación posibilitó el desarrollo de un proceso de diálogo continuo entre el GdU y el Banco, captando la naturaleza de mediano y largo plazo de los esfuerzos del país para la reforma de política y favoreciendo la implementación de las mismas a partir de acciones que se fueron desarrollando y conocimientos nuevos que se fueron adquiriendo durante la ejecución. El presente programa complementa y coordina diversos programas de inversión y de cooperaciones técnicas del Grupo BID en ejecución y cierre, buscando potenciar el impacto de las intervenciones en su conjunto. En este sentido, el BID aporta su experiencia a nivel regional en materia de reformas de política para la modernización del marco normativo-institucional para promover la inversión, el comercio y la innovación. A su vez, la coordinación de acciones entre distintos sectores ha contribuido a darle integralidad a la política de atracción de inversiones y de comercio exterior, un hito también fundamental en la transversalización de la agenda climática. Esta coordinación entre instrumentos de reforma de políticas con programas de inversión y de cooperación técnica permite implementar mecanismos para aprovechar las oportunidades que generan las reformas de política impulsadas. También permite potenciar el impacto a través de la implementación de la Estrategia de País, toda vez que es desde su enfoque estratégico que se logra maximizar la sinergia de las diversas

modalidades de financiamiento. Por ejemplo, los instrumentos de apoyo a la innovación empresarial implementados por la ANII -a través del programa [4329/OC-UR](#)- apalancarán la inversión privada que se beneficia de la puesta en marcha de instrumentos de articulación entre empresas, la academia, y la IED tales como propuestos en el presente programa. Asimismo, el Banco a través de la presente serie programática generará evidencia de evaluaciones de impacto cuasi experimentales que las reformas de política tienen sobre la IED⁸⁰ y la inversión en innovación.

- 1.37 **Alineación estratégica.** La operación fue incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones 2019 (GN-2948) y está alineada con la Estrategia de País del BID con Uruguay 2016-2020 (GN-2836) bajo el eje estratégico de productividad y competitividad -en tanto contribuye al apoyo de la política de inserción internacional integral y coordinada y el fomento de la innovación-, así como áreas prioritarias de inserción internacional integrada y coordinada, y fomento de la innovación, y con los objetivos estratégicos de diversificar los mercados de exportación y promover la innovación empresarial. La operación está alineada con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) contribuyendo con el desafío de: (i) Integración Económica, al promover la inserción internacional a través de la suscripción de tratados de promoción de inversiones y comerciales; y (ii) Productividad e Innovación, al facilitar financiamiento para la inversión en I+D+i empresarial. Asimismo, se alinea con los temas transversales de: (i) Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental, mediante la promoción de políticas en materia de mitigación y adaptación al cambio climático previstas en la Contribución Determinada a nivel Nacional. Aproximadamente el 7,14% de los recursos de la operación se asocian con políticas que promocionarán actividades de adaptación y mitigación al cambio climático, según la metodología conjunta de los BMD de estimación de financiamiento climático. Estos recursos contribuyen a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con el cambio climático a un 30% del total de las operaciones aprobadas a fin del año 2020⁸¹; y (ii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al promover medidas para el fortalecimiento y modernización del marco institucional y normativo de inversión y comercio. Asimismo, el programa contribuye con los indicadores del Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) en particular con MIPYMES financiadas, y acuerdos de integración regional, subregional y extra regionales e iniciativas de cooperación apoyadas y tiempos de procesamiento del comercio internacional de bienes y servicios por parte de las agencias públicas responsables. Adicionalmente, el programa contribuye a la Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global (GN-2565-4) y se enmarca con los lineamientos del Documento de Marco Sectorial de Integración y Comercio (GN-2715-6) -específicamente con la necesidad de contar con programas y políticas de atracción de inversiones y de facilitación comercial y políticas que apunten a la competitividad sistémica de un país. Asimismo, se enmarca con los lineamientos de la actualización del Marco Sectorial de

⁸⁰ En la literatura no se han encontrado antecedentes que estudien el impacto de programas o políticas sobre la IED recibida por un país en ALC, por lo que la realización de este análisis para Uruguay utilizando la técnica de control sintético es una contribución metodológica.

⁸¹ <https://publications.iadb.org/en/2018-joint-report-multilateral-development-banks-climate-finance>.

Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-8), relacionado a clima de negocios para el desarrollo del sector privado.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.38 El objetivo general del programa es modernizar del marco normativo-institucional de inversión, comercio e innovación para consolidar un crecimiento económico sostenible en Uruguay. Los objetivos específicos del programa son: (i) aumentar la inversión y el comercio exterior a través de la modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio; y (ii) el fortalecimiento de los incentivos a la inversión en innovación. Para el logro de los objetivos, el programa considera la realización de los siguientes componentes:
- 1.39 **Componente I. Sostenibilidad macroeconómica.** Este componente se propone asegurar un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos de la Carta de Política ([EER#1](#)).
- 1.40 **Componente II. Modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio.** El objetivo es consolidar un proceso de reformas normativas de amplio alcance sectorial que contribuyan a modernizar el marco general de políticas para la inversión y el comercio. Este componente incluye, entre otras, las siguientes reformas: (i) aprobación y puesta en marcha de la estructura institucional que gestionará el SNTPC, para promover la coordinación de las políticas de inversión, comercio, e innovación; (ii) fortalecimiento del régimen de promoción de inversiones tendiente a lograr atraer proyectos de inversión en sectores de alto valor agregado, alineando el nivel de inversión privada con los objetivos de desarrollo del país y la generación de encadenamientos productivos; (iii) establecimiento de instrumentos programáticos que adopten las mejores prácticas internacionales en materia de mitigación y adaptación al cambio climático previstas en la primera NDC y aprobación de una estrategia de implementación de la NDC de Uruguay bajo el Acuerdo de París; (iv) suscripción y ratificación de acuerdo de inversiones en la órbita del Mercosur; (v) ratificación legislativa del TLC suscrito con la República de Chile; (vi) ratificación legislativa y entrada en vigencia de un ADT, y ampliación del esquema de ADT en Uruguay; (vii) ratificación legislativa de al menos un AIT; (viii) reglamentación de la normativa en materia de identificación de titulares de sociedades anónimas y/o de intercambio de información tributaria y sanción de un instrumento legal y reglamentación para fortalecer el marco institucional para la prevención del lavado de activos y las obligaciones de los sujetos correspondientes; (ix) aprobación de directrices básicas para la implementación de un esquema de interoperabilidad con otras VUCE de la región, ampliación del uso de VUCE en colaboración con los diferentes actores de la comunidad del comercio exterior, ampliación en la utilización del DUA y del régimen de OEC, implementación del uso del Certificado de Origen Digital, y creación de un régimen especial para facilitar el procedimiento de exportación a MIPYMES; (x) fortalecimiento del régimen regulatorio del Código Aduanero con foco en la reglamentación de regímenes especiales y diseño de un marco innovador para incentivar regímenes especiales de facilitación del comercio a través de VUCE; y (xii) adopción de recomendaciones técnicas, relativas a la facilitación del comercio, promovidas a nivel de la OMC⁸². Si bien algunas de las condiciones de

⁸² Estas medidas complementan los esfuerzos de facilitación comercial que el Gobierno ha realizado a la fecha conforme se describen en el ¶1.26.

este componente fueron ajustadas respecto a los compromisos indicativos esperados para esta segunda operación de la serie programática, a fin de darle mayor precisión e incorporar los avances recientes en materia normativa e institucional de inversión y comercio, las condiciones originalmente propuestas fueron fortalecidas no afectándose el alcance de los objetivos y resultados esperados ([EEO#1](#)).

- 1.41 **Componente III. Modernización de los incentivos para la innovación productiva.** El objetivo es modernizar el marco de incentivos a la inversión en innovación, lo que permitirá mejorar las capacidades locales y optimizar su impacto sobre la economía nacional. Las reformas a impulsar incluirán: (i) actualización de metas en el marco del convenio de gestión entre el Poder Ejecutivo y la ANII; (ii) aprobación de herramientas para la provisión de bienes públicos para la competitividad y fomento de la competitividad territorial; (iii) desarrollo de un programa de internacionalización para pequeñas y medianas empresas exportadoras; (iv) rediseño del instrumento de apoyo a la plataforma de incubación de empresas; (v) rediseño de los programas de becas para orientarlos a las necesidades de las empresas; (vi) desarrollo del instrumento de proyectos de instalación o mejora de capacidades para la innovación en empresas -gestión de la innovación o inserción de recursos humanos especializados-; (vii) puesta en marcha del instrumento de incentivos a la coinversión en emprendimientos innovadores; (viii) puesta en marcha del instrumento de patentamiento de invención, que promueve la protección de resultados de la investigación y desarrollo realizada por empresas o instituciones públicas y privadas; (ix) ampliación del instrumento de fondos sectoriales para potenciar el relacionamiento entre la academia, sector productivo e IED⁸³; y (x) ampliación de la oferta educativa y la cobertura territorial de la UTEC. En esta segunda operación se incorporaron como compromisos del Programa, la puesta en marcha del instrumento de patentamiento de invención y la ampliación del instrumento de fondos sectoriales; robusteciendo la generación de instrumentos específicos para la promoción empresarial mediante el vínculo academia-empresa-gobierno. De esta forma, se fortaleció la condición, no afectándose el alcance de los objetivos y resultados esperados ([EEO#1](#)).
- 1.42 Las reformas mencionadas se implementarán mediante instrumentos de carácter público como leyes, decretos, acuerdos, resoluciones, actas, reglamentos, órdenes del día, circulares o actos análogos. Asimismo, cada reforma tendrá una entidad responsable por su aprobación en función del área involucrada (Poder Ejecutivo, ANII, ANDE, Uruguay XXI, UTEC), según se describe en la Matriz de Medios de Verificación ([EER#2](#)).

C. Indicadores claves de resultados

- 1.43 El marco de la medición de la efectividad para el desarrollo de este programa está conformado por la Matriz de Resultados (Anexo III). Los productos consignados en dicha matriz replican la estructura de la Matriz de Política (Anexo II), que a su vez se alinea con los objetivos de desarrollo específicos de este programa.
- 1.44 Los indicadores de impacto considerados son: (i) la tasa de crecimiento de la IED; y (ii) el incremento de la inversión privada en innovación. El cumplimiento de los

⁸³ Los instrumentos antes mencionados operan mediante ventanilla abierta donde las empresas pueden postular a subsidios parciales (todos requieren un porcentaje de contrapartida por parte de las empresas beneficiarias).

productos previstos por el programa para fortalecer el marco normativo-institucional de políticas de inversión y comercio, contribuirán al alcance de los indicadores de resultados esperados, incremento de empresas extranjeras que se radican en el país y el aumento de empresas exportadoras. Por su parte, el cumplimiento de los productos previstos para modernizar el marco de incentivos a la innovación y absorción tecnológica favorecerán el crecimiento de la inversión apalancada por las empresas que accedan a los instrumentos de innovación. Estos resultados son consistentes con los que se preveían con la primera operación de la serie programática.

- 1.45 **Evaluación económica.** Con base a las recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011⁸⁴ y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a las reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo⁸⁵), previsto en el párrafo 2.6 del documento GN-2489-10 (Actualización del Marco de Efectividad en el Desarrollo para Operaciones con Garantía Soberana) que, entre otros, señalan que no sería necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros⁸⁶, se determinó que no se realizará un Análisis Económico (AE) para este tipo de préstamos como fue informado al Directorio Ejecutivo. Por tanto, la presente operación no incluye un AE y por consiguiente no se considera el AE a efectos de medir el puntaje de evaluabilidad de la DEM del presente programa.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 La presente operación de préstamo es la segunda de dos consecutivas, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas de forma independiente bajo la modalidad PBP, con base en la actualización del documento Préstamos en Apoyo de reformas de Política: directrices sobre preparación y aplicación (CS-3633-2). El programa sigue, a su vez, los lineamientos y directivas establecidas en el Nuevo Marco de Financiamiento (GN-2200-13) y la Propuesta para Establecer Instrumentos de Financiamiento Contingente del BID (GN-2667-2). La selección de esta modalidad, en tanto instrumento de apoyo a reformas sectoriales y cambios institucionales y regulatorios, responde a su efectividad como herramienta para enfrentar los desafíos de políticas, y por la experiencia que el Banco aporta para la implementación de reformas de política que viene realizando junto con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desde la administración anterior. Adicionalmente, esta modalidad refuerza el proceso de diálogo implementado entre el Banco y el GdU captando la naturaleza de mediano y largo plazo de los esfuerzos del país para la reforma de políticas. La modalidad

⁸⁴ RE-397-1: "Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reforma de política".

⁸⁵ *Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations. Evaluation Cooperation Group (2012).*

⁸⁶ Según el ECG, los PBL deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

de préstamos programáticos favoreció la implementación de reformas de política a partir de acciones que se van desarrollando y conocimientos nuevos que se van adquiriendo durante la ejecución.

- 2.2 Esta segunda operación asciende a US\$250.000.000, con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario (CO) del Banco. Tanto esta operación como la anterior que integra la serie programática, utilizan la Opción de Desembolso Diferido (DDO)⁸⁷. Haciendo uso de dicha opción, el país no ha hecho efectivo aun el desembolso de la primera operación. Esta modalidad permite facilitar el diálogo de políticas entre el país y el Banco, y brindar los plazos necesarios para implementar las reformas. La experiencia del Banco en otros programas de reformas de política pública -como el Programa de Posicionamiento Estratégico Internacional- también implementado bajo la DDO, evidencia las ventajas de este instrumento de financiamiento toda vez que habilita a los países a acceder a los recursos y utilizarlos cuando se crean convenientes, al mismo tiempo que permite ajustar las reformas en función de las operaciones anteriores. La utilización de este instrumento, el cual actúa como un seguro, es totalmente consistente con la política de gestión de deuda del GdU, caracterizada por diversificar de manera precautoria sus fuentes de financiamiento. Esto le permite, principalmente en tiempos de volatilidad financiera regional e internacional, contar con financiamiento a costos sostenibles.
- 2.3 El dimensionamiento del programa se enmarca en los criterios establecidos en el documento CS-3633-2 (párrafo 3.27, criterio (b) “necesidades de recursos fiscales que experimente el país en sentido amplio”). Las necesidades de financiamiento netas del SPNF⁸⁸, en un escenario base similar al utilizado por el FMI, se estima ascenderían a US\$4.088 millones anuales en promedio entre 2019-2023, representando aproximadamente 6,1% del PIB. Esta segunda operación representa el 6,1% de las necesidades de financiamiento del SPNF para un año promedio entre 2019-2023, y el 13% del déficit fiscal en términos anuales en promedio entre 2019-2023 ([EEO#8](#)).

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.4 De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703), y en base a los resultados del Filtro de Política de Salvaguardias, esta operación no requiere de clasificación. No existen riesgos ambientales o sociales asociados a este proyecto. El programa no financia inversiones físicas y tampoco prevé actividades con implicaciones negativas sobre los recursos naturales.

⁸⁷ Con un plazo de desembolso de hasta tres años (GN-2667-2).

⁸⁸ Las necesidades de financiamiento en determinado año se definen como el déficit fiscal proyectado por el FMI más amortizaciones en dicho año. Se asume que el Gobierno cubre dichas necesidades con nuevas emisiones de deuda (para lo cual se simula el pago de nuevos intereses y amortizaciones), desembolsos de organismos multilaterales y, en menor medida, uso de reservas internacionales. El GdU emitió en 2017 por primera vez en la historia dos bonos globales en moneda local por un total de US\$2.350 a tasas en torno al 8%, en 2018 un bono global en dólares por US\$1.750 millones con vencimiento en 2055 a una tasa en torno a 5% anual y en enero de 2019 un bono en dólares por US\$1.250 millones. También dispone de un nivel amplio de reservas internacionales (US\$16,400 millones, lo que representa 28% del PIB) y de líneas de crédito contingente por US\$2.425 millones, de los cuales US\$800 millones son con el BID (33%) y el resto con el Banco Mundial (US\$260 millones), Banco de Desarrollo de América Latina CAF (US\$750 millones) y el Fondo Latinoamericano de Reservas FLAR (US\$470 millones aproximadamente).

C. Riesgos fiduciarios

- 2.5 La operación no presenta riesgo para su ejecución financiera, debido a que las condiciones técnicas para el desembolso se habrán cumplido sustancialmente antes de la presentación al Directorio Ejecutivo del Banco. El instrumento financiero propuesto provee recursos de carácter fungible no atados a gastos específicos. Por tanto, se considera que no hay un riesgo fiduciario, pues el prestatario, receptor de los recursos, cuenta con sistemas nacionales de gestión financiera sólidos.

D. Otros riesgos del proyecto

- 2.6 Se identificaron dos riesgos de carácter macroeconómico y de sostenibilidad fiscal: (i) disminución del ingreso de capitales, inducida por factores externos; y (ii) situación fiscal más comprometida. Estos riesgos se ven mitigados por las medidas llevadas a cabo por el GdU, e impulsadas por este programa, asociadas al estímulo de la inversión y el empleo y a la política de atracción de inversiones y la política precautoria de manejo de la deuda.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario es la República Oriental de Uruguay (ROU) y el OE es la ROU a través del MEF. El OE tendrá las siguientes responsabilidades: (i) realizar la coordinación entre las distintas instituciones que tengan a su cargo la adopción de medidas o ejecución técnica de actividades; (ii) efectuar el seguimiento de actividades previstas en esta operación; (iii) proveer evidencia de que los compromisos de política han sido cumplidos; (iv) mitigar los riesgos y resolver adecuadamente los problemas emergentes durante la ejecución del programa; y (v) una vez que el desembolso de cada operación haya sido realizado, recabar la información de los indicadores de desempeño necesarios para evaluar los resultados del programa.
- 3.2 Para llevar adelante la coordinación entre las distintas entidades intervinientes, el OE centralizará la información referida a las distintas acciones comprendidas en el Programa en la Dirección de Organismos Multilaterales del MEF. Asimismo, el OE implementará instancias de diálogo para asegurar la coordinación estratégica de los actores, de las actividades y de las políticas previstas en el programa.
- 3.3 **Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento. El desembolso de los recursos del financiamiento del Banco, efectuado a solicitud del prestatario, quedará sujeto al cumplimiento de los compromisos de reformas de política que se describen en los componentes del programa y conforme lo previsto en la Matriz de Política (Anexo II) y en la Carta de Política ([EER#1](#)), en adición al cumplimiento de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo. Su cumplimiento se confirma mediante los instrumentos identificados en la Matriz de Política (Anexo II), Matriz de Medios de Verificación ([EER#2](#)) y Plan de Monitoreo y Evaluación ([EER#3](#)).**

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.4 El Plan de Monitoreo y Evaluación ([EER#3](#)) del programa está basado en el seguimiento de los indicadores y metas especificados en los siguientes

- instrumentos: (i) Matriz de Política (Anexo II); (ii) Matriz de Medios de Verificación ([EER#2](#)); y (iii) Matriz de Resultados (Anexo III). Estos instrumentos definen los parámetros clave para la supervisión y evaluación de los resultados del programa. El OE será la entidad responsable del monitoreo y seguimiento de los resultados de la operación, en coordinación con el Banco. El OE proveerá al Banco toda la información necesaria para medir el avance y cumplimiento de la operación.
- 3.5 El programa utilizará para su monitoreo datos del sistema nacional de estadísticas provistos por el Banco Central del Uruguay. También se utilizarán datos provistos por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y la ANII.
- 3.6 Las reformas normativas e institucionales previstas en el programa constituirán una intervención de política a nivel nacional, que, en consecuencia, 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 usarán métodos alternativos como *difference-in-difference* y su combinación con *matching*. Por otra parte, para evaluar el impacto de la intervención sobre la innovación se propone 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 ([EER#3](#)).

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 El GdU y el Banco han acordado los compromisos de política que serán apoyados a través del programa. Los mismos se reflejan en la Matriz de Política (Anexo II) y la Matriz de Resultados (Anexo III) acordadas, así como en la Carta de Política ([EER#1](#)) del MEF y presentada al Banco, confirmando el rumbo de esta política y los compromisos asumidos con el programa.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen UR-L1156		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID		
Retos Regionales y Temas Transversales	<ul style="list-style-type: none"> -Productividad e Innovación -Integración Económica -Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental -Capacidad Institucional y Estado de Derecho 	
Indicadores de desarrollo de países	<ul style="list-style-type: none"> -Micro / pequeñas / medianas empresas financiadas (#)* -Micro / pequeñas / medianas empresas a las que se les proporciona apoyo no financiero (#)* -Acuerdos de integración regional, subregional y extra regional e iniciativas de cooperación apoyadas (#)* -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)* -Reformas al ambiente de negocio promulgadas (#)* -Proyectos que apoyan los ecosistemas de innovación (#)* -Monto del comercio internacional promovido (US\$)* -Empresas apoyadas en actividades de innovación (#)* -Monto de la IED promovida (US\$)* 	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2836	GN-2836 y párrafo 1.37 del POD
Matriz de resultados del programa de país	GN-2948	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2019.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		Párrafo 1.37
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.4
3.1 Diagnóstico del Programa		2.4
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
4. Análisis económico ex ante		N/A
5. Evaluación y seguimiento		9.3
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		6.8
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Bajo
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna.
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Estadística.
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El proyecto "Programa de modernización del marco de inversión, comercio e Innovación II (UR-L1156)" es la segunda operación en una serie programática (PBP) que tiene como objetivo general la modernización del marco normativo-institucional de inversión, comercio e innovación para consolidar un crecimiento económico sostenible en Uruguay. Los objetivos específicos son: (i) aumentar la inversión y el comercio internacional a través de la modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio; y (ii) el fortalecimiento de los incentivos a la inversión en innovación.

El proyecto identifica el alto grado de concentración de las exportaciones e inversiones, así como los bajos niveles de inversión e innovación como los problemas clave que intentará abordar, con el objetivo de lograr un crecimiento sostenible. Para lograr eso, el programa cuenta con tres componentes, que se centran en mantener la estabilidad macroeconómica, reformar el marco normativo e institucional pertinente y mejorar los incentivos para la innovación. Sin embargo, en algunos casos hay una falta de cuantificación de los determinantes de algunos de los problemas identificados y de los beneficiarios. El programa cuenta con indicadores SMART para medir los impactos y resultados esperados, así como para monitorear la implementación de los productos que se generarán durante el programa.

Dada la falta de evidencia relevante sobre la efectividad de este tipo de programas en la región y el deseo del gobierno de realizar una evaluación con atribución, el proyecto incluye una evaluación de impacto para los componentes II y III basada en una metodología no experimental. Sin embargo, se necesita una explicación más detallada de la metodología, en particular para uno de los componentes. El plan de M & E proporciona los costos financieros asociados con cada uno de los productos e incluye un presupuesto para monitorear todos los indicadores.

MATRIZ DE POLÍTICAS

Objetivo: El programa tiene como objetivo general modernizar el marco normativo-institucional de inversión, comercio e innovación para consolidar un crecimiento económico sostenible en Uruguay.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Tramo II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Tramo II*
Componente I. Sostenibilidad Macroeconómica		
Marco macroeconómico estable para impulsar la inversión y las exportaciones.	1. Mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas congruente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial.	Cumplida
Componente II. Modernización del Marco Normativo-Institucional de Inversión y Comercio (Internacionalización)		
Adaptación del marco institucional de forma de coordinar y optimizar el funcionamiento de las dependencias estatales en materia de productividad, inversión, comercio, desarrollo e innovación.	2. Aprobación y puesta en marcha de la estructura institucional que gestionará el SNTPC.	Cumplida (I trimestre, 2019)
Promover inversiones en sectores de alto valor agregado.	3. Fortalecimiento sectorial del régimen de promoción de inversiones alineando el nivel de inversión privada con los objetivos de desarrollo del país y/o incluyendo criterios de generación de encadenamientos productivos.	Cumplida (IV trimestre, 2018)
Promover una política de vanguardia en materia de cambio climático que posicione al país como destino de inversiones responsables con el medio ambiente.	4.1 Establecimiento de instrumentos programáticos que adopten las mejores prácticas internacionales en materia de mitigación y adaptación al cambio climático previstas en la NDC (Operacionalización de la NDC), con foco en: 4.1.1 Medidas y planes de adaptación al cambio climático, de conformidad con lo establecido en el art. 7 del Acuerdo de París, en lo que respecta a compromisos de adaptación y la NDC.	Cumplida (III trimestre, 2018)

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Tramo II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Tramo II*
	4.1.2 Alineación del marco legal a los instrumentos internacionales para la preservación del medio ambiente.	
	4.2 Aprobación de una estrategia de implementación de la Primera NDC nacional de Uruguay bajo el Acuerdo de Paris presentada ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.	Cumplida (IV trimestre, 2018)
Captación de IED a través del compromiso del Estado receptor de la inversión de respetar niveles internacionales de protección y no discriminación frente a inversores de terceros.	5. Suscripción y ratificación de acuerdo de inversiones en la órbita del MERCOSUR.	Cumplida (III trimestre, 2018)
Captación de IED a través del acceso a mercados exteriores libre de aranceles desde Uruguay, a través de la suscripción de acuerdos de libre comercio.	6. Ratificación legislativa del TLC suscrito con la República de Chile.	Cumplida (IV trimestre, 2018)
Atracción de inversiones por posibilidad de deducir impuestos pagados en Uruguay en su país de origen, incluso si el proyecto goza de exoneraciones impositivas en Uruguay bajo el régimen de promoción.	7.1 Ratificación legislativa y entrada en vigencia del ADT con la República de Chile.	Cumplida (IV trimestre, 2017)
	7.2 Ampliación del esquema de ADT en Uruguay.	Cumplida (IV trimestre, 2018)
Atracción de inversiones ante la posibilidad de hacer más eficiente el accionar tributario.	8. Ratificación legislativa de al menos un AIIT.	Cumplida (IV trimestre, 2017)

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Tramo II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Tramo II*
Mejorar el clima de inversión a través de una mayor transparencia fiscal internacional.	9.1 Reglamentación de la normativa en materia de identificación de titulares de sociedades anónimas y/o de intercambio de información tributaria.	Cumplida (IV trimestre, 2018)
	9.2 Sancionar instrumento legal y reglamentación para fortalecer el marco institucional para la prevención del lavado de activos y las obligaciones de los sujetos correspondientes.	Cumplida (IV trimestre, 2018)
Simplificación de trámites, procedimientos y requisitos para la importación, exportación y tránsito aduanero de mercancías.	10.1 Aprobación de directrices básicas para la implementación de un esquema de interoperabilidad con otras VUCE de la región.	Cumplida (I trimestre, 2019)
	10.2 Avanzar en la utilización de VUCE en colaboración con los diferentes actores de la comunidad del comercio exterior.	Cumplida (IV trimestre, 2018)
	10.3 Adaptar los requisitos para facilitar el procedimiento de exportación a micro y pequeñas empresas, disminuyendo las barreras para este tipo de emprendimientos.	Cumplida (II trimestre, 2019)
Optimización de la normativa aduanera, eliminando ineficiencias regulatorias, facilitando el comercio intrazona y propendiendo a una mayor integración comercial regional.	11.1 Fortalecimiento del régimen regulatorio del Código Aduanero con foco en la reglamentación de regímenes especiales: a) Ampliar la utilización del DUA b) Implementar el uso del Certificado de Origen Digital c) Ampliación del régimen de OEC	Cumplida (IV trimestre, 2018)
	11.2 Diseño de un marco innovador para incentivar regímenes especiales de facilitación del comercio a través de VUCE.	Cumplida (III trimestre, 2018)
Convergencia de la normativa local con los acuerdos internacionales en materia de facilitación de comercio.	12. Adopción de recomendaciones técnicas, relativas a la facilitación de comercio, promovidas a nivel de la Organización Mundial de Comercio, con foco en la ratificación de Acuerdos de Cooperación en Materia Aduanera.	Cumplida (IV trimestre, 2018)

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Tramo II	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Tramo II*
Componente III. Modernización de los Incentivos para la Innovación Productiva		
Impulsar el impacto de la Inversión en el desarrollo nacional.	13.1 Actualización de metas en el marco del convenio de gestión entre el Poder Ejecutivo y la ANII.	Cumplida (I trimestre, 2018)
	13.2 Aprobación de herramientas para la provisión de bienes públicos para la competitividad y fomento de la competitividad territorial.	Cumplida (II trimestre, 2019)
	13.3 Desarrollo del programa de internacionalización para empresas exportadoras.	Cumplida (I trimestre, 2019)
Promover la sinergia entre el sector académico, la industria local y la IED.	14.1 Rediseño de instrumento de apoyo a la plataforma de incubación de empresas.	Cumplida (IV trimestre, 2018)
	14.2 Rediseño de los programas de becas para orientarlos a las necesidades de las empresas.	Cumplida (IV trimestre, 2018)
	14.3 Desarrollo del instrumento de gestión de la innovación para empresas.	Cumplida (IV trimestre, 2017)
	14.4 Puesta en marcha del instrumento de incentivos a la coinversión en emprendimientos innovadores.	Cumplida (IV trimestre, 2018)
	14.5 Puesta en marcha del instrumento de patentamiento de invención, que promueve la protección de resultados de la investigación y desarrollo realizada por empresas o instituciones públicas y privadas.	Cumplida (I trimestre, 2018)
	14.6 Ampliación del instrumento de fondos sectoriales para potenciar el relacionamiento entre la academia, sector productivo e IED.	Cumplida (IV trimestre, 2018)
Fortalecer el marco normativo para la generación de capacidades tecnológicas.	15. Ampliación de la cobertura territorial y/o ampliación de la oferta educativa de la UTEC.	Cumplida (III trimestre, 2018)

* La presente información es de carácter meramente indicativo a la fecha del presente documento. De conformidad con lo establecido en el documento GN-3633-2 (Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación), el cumplimiento de todas las condiciones especificadas para el desembolso, incluido el mantenimiento de un marco apropiado de política macroeconómica, será verificado por el Banco al momento de la solicitud del correspondiente desembolso por el Prestatario y reflejado oportunamente en el memorando de elegibilidad para desembolso.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	El programa tiene como objetivo general modernizar el marco normativo-institucional de inversión, comercio e innovación para consolidar un crecimiento económico sostenible en Uruguay. Los objetivos específicos son: (i) aumentar la inversión y el comercio internacional a través de la modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio; y (ii) el fortalecimiento de los incentivos a la inversión en innovación.
-------------------------------	--

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base		Meta Final		Fuente / Medios de Verificación	Comentarios
		Valor	Año	Valor	Año		
Tasa de crecimiento de IED promedio de los últimos cinco años respecto al grupo comparable de países (de acuerdo a las ponderaciones que surgen del control sintético)	Ratio entre la tasa de crecimiento promedio acumulada de Uruguay y la tasa de crecimiento promedio ponderada de los países del grupo de comparación	0,42	2013-2017	1	2018-2022	Banco Central del Uruguay Informe de Cuentas Nacionales	El ratio busca comparar la tasa de crecimiento promedio acumulada de los últimos cinco años de la IED de Uruguay respecto a la tasa de crecimiento promedio ponderada del grupo comparable de países. Según UNCTAD la tasa de crecimiento promedio acumulada anual de la IED en Uruguay fue 2,29% entre 2013-2017, por debajo del promedio del grupo de control ponderado que creció a 5,48% acumulado anual en ese mismo periodo. La meta de que se alcance el crecimiento acumulado anual de ese grupo de países sería razonable para Uruguay. La atribución se define con respecto al grupo de países de comparación que será el que surja de la estimación de impacto basado en el método del Control Sintético, el cual podrá ajustarse al momento de evaluar (EEO#5).
Inversión en innovación de los beneficiarios respecto al grupo de control	US\$	44.393	2015	142.058	2022	Panel de empresas postuladas a la ANII en la Encuesta Anual de Innovación 2013-2015/ 2016-2019/ 2020-2023	El indicador se compone de la inversión promedio por empresa en actividades de innovación ¹ . La atribución se define comparando la inversión en actividades de innovación de las empresas apoyadas por ANII con respecto a un grupo de control a través del método de diferencia en diferencias y el método de <i>Propensity Score Matching</i> (EEO#7).

¹ La inversión en actividades de innovación de las empresas apoyadas crece en promedio 280% con respecto a las no apoyadas según evaluación de impacto *cuasi-experimental* (EEO#7).

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base		Meta Final		Fuente / Medios de Verificación	Comentarios
		Valor	Año	Valor	Año		
RESULTADO 1: Modernizar el marco normativo de políticas de inversión y comercio							
Empresas extranjeras que se radican en país	Número	1.614	2018	1.672	2022	Censo de empresas extranjeras de Uruguay XXI y base <i>World Base de Dun and Bradstreet</i>	Según un estudio realizado por BID INT la asistencia brindada por Uruguay XXI está asociada con un aumento del 1,1% de la probabilidad de que una nueva empresa multinacional se radique en Uruguay. Si se aplica ese porcentaje anualmente sobre el stock inicial existente, 1.614, se llegaría a cerca de 1.670 en 2022 (suponiendo que en 2019 no hay cambios, de otro modo se finalizaría con 1.678). Cabe destacar que URUGUAY XXI facilita inversiones y realiza tareas de <i>policy advocacy</i> en la misma dirección, lo cual tiene una naturaleza semejante a las reformas propuestas en el marco de esta operación (EEO#4).
Empresas exportadoras de bienes	Número	1.836	2018	1.960	2022	DNA	La tasa de crecimiento promedio anual del número de empresas exportadoras 2000-2018 ascendió a 1,6%. Según las estimaciones estudio BID INT una reducción de los tiempos de procesamiento aduaneros permitiría aumentar dicha tasa de crecimiento en 2,8%. Si se aplica dicha mayor tasa anualmente al valor inicial correspondiente a 2018 se obtiene un incremento de 124 empresas exportadoras en el periodo. La atribución se debe a que la agilidad en los trámites en la aduana se traduce en un aumento de número de empresas exportadoras. Fuente: Customs (2015), pág 135.

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base		Meta Final		Fuente / Medios de Verificación	Comentarios
		Valor	Año	Valor	Año		
RESULTADO 2: Modernizar las capacidades locales de innovación y absorción tecnológica							
Inversión apalancada en empresas beneficiarias ² de instrumentos de innovación	US\$	1.818.427	Promedio 2016-2018	5.455.280	2022	Informes de avance y de cierre de proyectos	El indicador se toma como el promedio de los últimos 3 años. La atribución se define mediante una comparación con el grupo de control según se establece en el Plan de Monitoreo y Evaluación (ver EER#3). La línea de base es el promedio 2016-2018 de la contraparte ejecutada por empresas beneficiarias de ANII en el marco de los 'Proyectos' financiados. Se espera que la tasa de crecimiento se mantenga y por eso se establece la meta para el final del Proyecto.

PRODUCTOS

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Meta Final ³	Medios de Verificación	Comentarios ⁴
COMPONENTE II: Modernización del marco normativo de inversión y comercio									
Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad aprobado.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Documento aprobado por el Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad	
Decreto que dispone el ajuste de la reglamentación en materia de estímulo a inversiones, en el marco de la ley de inversiones y promoción industrial, modificando el régimen del Decreto 2/012.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Decreto del Poder Ejecutivo	
Decreto que facilita una adecuada transición entre el régimen vigente de	Documento	0	2017	1	0	0	1	Decreto del Poder Ejecutivo	

² Aquellas que apalancan inversiones en innovación -mediante la venta de nuevos productos y mayor alcance de la innovación en el mercado internacional- y logran mejoras en términos de desempeño ([EEO#9](#) y [EEO#7](#)).

³ 2022.

⁴ Los productos se miden al primer año dado que se espera que la totalidad de las reformas se cumplan en ese periodo. Sin embargo, dado que se utiliza la opción de retiro diferido, el monitoreo de los mismos se llevará a cabo durante todo el periodo en el que el programa este activo. Dicho monitoreo se realizará tal como se indica en el Plan de Monitoreo y Evaluación [EER#3](#).

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Meta Final ³	Medios de Verificación	Comentarios ⁴
promoción de inversiones y beneficios tributarios (Decreto 143/018 o por el último vigente antes de la publicación del mismo).									
Plan de Adaptación Nacional de Ciudades Resilientes al Cambio Climático.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Documento de Proyecto	
Ley que aprueba la enmienda al Protocolo de Kyoto sobre cambio climático.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Ley promulgada por el Poder Ejecutivo	
Ley que aprueba la enmienda al Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono alineado a los objetivos del Acuerdo de París.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Ley promulgada por el Poder Ejecutivo	
Acto administrativo del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático que detalla las pautas para la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático y de la primera NDC.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Acto administrativo MVOTMA	
Ley que ratifica el Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Ley promulgada por el Poder Ejecutivo	
Ley que ratifica el TLC con la República de Chile.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Ley promulgada por el Poder Ejecutivo	
ADT vigentes.	Documento	20	2017	1	1	0	22	Ley promulgada por el Poder Ejecutivo	
AIIT vigentes.	Documento	14	2017	1	0	0	15	Ley promulgada por el Poder Ejecutivo	
Decreto que establece ciertos ajustes a la reglamentación vigente de la Ley N° 19.484.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Decreto del Poder Ejecutivo	
Ley Integral de Lavado de Activos.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Ley promulgada por el Poder Ejecutivo	
Decreto que reglamenta le Ley N° 19.574.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Decreto del Poder Ejecutivo	
Directrices para la interoperabilidad con otras VUCE de la región aprobadas.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Documento aprobado por Uruguay XXI	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Meta Final ³	Medios de Verificación	Comentarios ⁴
Plan de acción de interoperabilidad con Chile.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Documento acordado por las partes	
Acuerdos de cooperación técnica para iniciar tramites en línea de agencias de la administración central a través de la VUCE.	Documento	19	2017	4	1	1	25	Acuerdos suscritos	
Proyecto de Ley que crear un régimen especial para exportaciones de micro y pequeñas empresas enviado al Parlamento.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Proyecto De Ley	
Reglamento General que incorpora el uso del DUA digital a operaciones sobre mercaderías de precio revisable.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Resolución de la DNA	
Resoluciones que disponen el procedimiento de control y recepción del Certificado de Origen Digital (para mercaderías en el marco de ACE 2-18-25-57).	Documento	0	2017	1	0	0	1	Resolución de la DNA	
Resolución que dispone la Incorporación de beneficiarios al régimen de OEC.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Resolución de la DNA	
Ley VUCE modificada incluyendo la posibilidad de que la VUCE sea un medio para realizar declaraciones aduaneras en el marco de regímenes específicos.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Ley promulgada por el Poder Ejecutivo	
Ley que faculta al Poder Ejecutivo, previa declaratoria promocional de la actividad, a exonerar de tasas y tributos a la importación de insumos con destino al proceso de prototipado o pequeñas series de producción, asociados a la innovación tecnológica del sector de electrónica o robótica, y a no requerir la intervención preceptiva del despachante de aduana en las operaciones aduaneras correspondientes, dentro de los límites y en las condiciones que se establezcan en la reglamentación.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Ley promulgada por el Poder Ejecutivo	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Meta Final ³	Medios de Verificación	Comentarios ⁴
Decreto que reglamenta la Ley N° 19.592.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Decreto del Poder Ejecutivo	
Ley que ratifica el Acuerdo de Cooperación Aduanera entre México y Uruguay.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Ley promulgada por el Poder Ejecutivo	
Decreto que aprueba el Sexagésimo Segundo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 35, que incorpora el Convenio de Cooperación, Intercambio de Información, Consulta de Datos y Asistencia Mutua, suscrito el 30 de mayo de 2018 entre Estados Parte del MERCOSUR y de la República de Chile.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Decreto del Poder Ejecutivo	
COMPONENTE III: Modernización de los incentivos para la innovación productiva									
Compromiso de gestión entre el Poder Ejecutivo y la ANII firmado.	Documento	0	2017	1	1	1	3	Compromiso de gestión firmado	
Bases del Programa de Bienes Públicos Regionales para la Competitividad.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Bases publicadas en la web ANII	
Proyecto de ley que otorga un crédito fiscal a las empresas privadas que inviertan en actividades de I+D enviado al Parlamento.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Proyecto de Ley	
Centros de competitividad empresarial inaugurados en departamentos.	Número	0	2017	2	1	0	3	Centros inaugurados	
Programa de compra pública innovadora con el objetivo de mejorar la eficiencia del sector público y la calidad de sus servicios, a través de la incorporación de bienes y servicios innovadores, y estimular el desarrollo científico tecnológico y la innovación a nivel nacional lanzado.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Programa publicado	
Programa de Adecuación Tecnológica de PYME, Centro de Extensionismo Industrial.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Bases publicadas en la web ANII	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Meta Final ³	Medios de Verificación	Comentarios ⁴
Programa de Desarrollo de Proveedores Nacionales lanzado.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Bases publicadas en la web ANDE	
Programa ProExport+ lanzado.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Bases del Programa publicado Uruguay XXI	
Programa para incubadoras de empresas de base biotecnológica.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Bases publicadas en la web ANII	
Programa de becas orientado a las necesidades de las empresas.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Bases publicadas en la web ANII	
Instrumento de implementación de prácticas de innovación empresarial rediseñado	Documento	0	2017	1	0	0	1	Bases publicadas en la web de la ANII	
Instrumento de coconversión disponible en funcionamiento.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Bases publicadas en la web ANII	
Instrumento de patentamiento en funcionamiento.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Bases publicadas en la web ANII	
Fondos sectoriales que buscan potenciar el relacionamiento entre la academia y el sector productivo en funcionamiento. ⁵	Número	13	2017	2	0	0	15	Acto administrativo de la ANII	
Aprobación de la Licenciatura en Tecnologías de la Información.	Documento	0	2017	4	2	0	6	Acta del Consejo Directivo de la UTEC	
Inauguración de nueva sede de instalaciones UTEC en el interior.	Sede	3	2017	1	1	0	5	Acta del Consejo Directivo de la UTEC	
Creación de la carrera “Ingeniería Agroambiental”, encomendando a la Dirección Académica el diseño de su Plan de Estudios.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Acta del Consejo Directivo de la UTEC	
Resolución que crea el Comité Ejecutivo del Programa regional para la enseñanza técnica avanzada en TICS, Emprendedurismo e Innovación, y el Comité de Asesoría y Seguimiento de dicho Programa.	Documento	0	2017	1	0	0	1	Resolución del Poder Ejecutivo	

⁵ Estos fondos sectoriales operan bajo la modalidad de convocatorias dirigida al financiamiento de proyectos de investigación orientados a la resolución de problemas, formación de recursos o desarrollo de capacidades de investigación en determinadas áreas. Ver: [Evaluación de los Fondos Sectoriales ANII \(2015\)](#).

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/19

Uruguay. Préstamo ___/OC-UR a la República Oriental del Uruguay
Programa de Modernización del Marco de Inversión,
Comercio e Innovación II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Modernización del Marco de Inversión, Comercio e Innovación II. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$250.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2019)