

DESAFÍOS EN MATERIA DE COMPETIVIDAD:

Una mirada desde la óptica empresarial

Montevideo, octubre de 2016



Asociación de Bancos Privados del Uruguay

ASOCIACIÓN DE BANCOS PRIVADOS DEL URUGUAY



ASOCIACIÓN DE PROMOTORES PRIVADOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL URUGUAY



ASOCIACIÓN NACIONAL DE BROADCASTERS URUGUAYOS



ASOCIACIÓN NACIONAL DE MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS



ASOCIACIÓN RURAL DEL URUGUAY



CÁMARA DE ARMADORES PESQUEROS DEL URUGUAY

CÁMARA DE ARMADORES PESQUEROS DEL URUGUAY



CAMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY

CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY



CÁMARA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL URUGUAY

CÁMARA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL URUGUAY



CÁMARA DE LA INDUSTRIA FRIGORÍFICA

CÁMARA DE LA INDUSTRIA FRIGORÍFICA



CÁMARA DEL TRANSPORTE DEL URUGUAY

CÁMARA DEL TRANSPORTE



CÁMARA NACIONAL DE LA ALIMENTACIÓN

CÁMARA NACIONAL DE LA ALIMENTACIÓN



CÁMARA URUGUAYA DE TURISMO



Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay

CENTRO DE ALMACENEROS MINORISTAS, BARISTAS, AUTOSERVICISTAS Y AFINES DEL URUGUAY



CENTRO DE NAVEGACIÓN



Cooperación Empresarial del Uruguay

COONFEDERACIÓN EMPRESARIAL DEL URUGUAY



Cooperativas Agrarias Federadas

COOPERATIVAS AGRARIAS FEDERADAS



Coordinadora de la Industria de la Construcción del Este

COORDINADORA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTE



Federación Rural

FEDERACIÓN RURAL



Intergremial de Transporte Profesional de Carga Terrestre del Uruguay

INTERGREMIAL DE TRANSPORTE PROFESIONAL DE CARGA TERRESTRE DEL URUGUAY



Liga de la Construcción del Uruguay

LIGA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL URUGUAY

DESAFÍOS EN MATERIA DE COMPETIVIDAD: Una mirada desde la óptica empresarial

INTRODUCCIÓN

La Confederación de Cámaras Empresariales presenta este informe a las autoridades, legisladores, técnicos, especialistas, y a la opinión pública en general, con el objetivo de contribuir al debate respecto a los desafíos que tiene por delante nuestro país en los próximos años.

El documento hace foco en aspectos vinculados a la competitividad, sobre la base de un marco conceptual que se explicita al inicio del mismo.

Todos los apartados temáticos tienen una sección de diagnóstico y otra de propuestas.

Se espera que su contenido resulte una contribución para enriquecer la discusión sobre las acciones que es necesario emprender a efectos de mejorar el entorno de negocios de nuestro país, y así el bienestar de nuestra gente.

RESUMEN EJECUTIVO

Los hechos estilizados de las últimas décadas sugieren que el desempeño de una economía está determinado por dos elementos: su tendencia de crecimiento de largo plazo y las características de los ciclos económicos. En el caso de Uruguay, la elevada volatilidad y el magro crecimiento son dos rasgos distintivos de su desempeño durante el último siglo. En este marco, a efectos de mejorar el desempeño de la economía uruguaya en las próximas décadas la política económica debería seguir dos principios orientadores (i) suavizar las fluctuaciones cíclicas y (ii) generar condiciones adecuadas para mejorar los determinantes últimos del crecimiento en el largo plazo que contribuyen a incentivar la inversión, a mejorar la calidad del capital humano y a impulsar una mejora sostenida de la productividad.

En este documento se abordan diversos capítulos que están vinculados al rol de las políticas públicas como amortiguadoras de los ciclos económicos y como un factor relevante en los determinantes últimos del crecimiento económico. A partir de un diagnóstico sobre cada uno de estos capítulos, se definen por un lado recomendaciones generales sobre la orientación estratégica de las políticas a largo plazo, y por otro se plantean acciones concretas sobre aspectos alcanzables a corto plazo.

El grado de **apertura comercial** y el acceso eficiente a los mercados es quizás uno de los puntos que más destaca el nivel de competitividad de un país. En la medida de lo posible, Uruguay debería seguir en el plano de las negociaciones conjuntas del Mercosur que le otorgan mayor poder de negociación y menores costos, a la vez de avanzar en negociaciones bilaterales que deberían ser vistas como complementarias.

La **política fiscal** ocupa un rol central dentro de la **gestión macroeconómica**, y tiene diversas consecuencias en lo que refiere al bienestar de los agentes y a la asignación de los recursos. Desde 2011 la política fiscal adoptó un sesgo expansivo que tuvo tres tipos de efectos: (i) resignó el rol de estabilizador cíclico, generando presiones inflacionarias y contribuyendo a la disminución del tipo de cambio real, (ii) obligó a utilizar las tarifas públicas para evitar un mayor desequilibrio fiscal, trasladando sobre costos a consumidores y al sector productivo, y (iii) obligó a introducir un ajuste fiscal que afecta la demanda en la fase baja del ciclo económico. En este marco, se considera necesario promover y estimular instancias de debate en el ámbito académico sobre el eventual diseño e implementación de una regla fiscal, con el objetivo de favorecer la gestión macroeconómica, limitando la discrecionalidad en el manejo de las finanzas públicas.

La gestión de las **empresas públicas** ocupa un rol central en la eficacia y la eficiencia en la provisión de servicios públicos de alta calidad y a precios competitivos, aspecto clave para promover el desarrollo económico sostenible. En el caso de Uruguay, el sistema de empresas públicas ha operado en detrimento de una gestión “óptima”. A partir de este diagnóstico, emergen una serie de recomendaciones a efectos de mejorar la gestión de las empresas estatales. En este sentido, es necesario un nuevo arreglo institucional que racionalice, simplifique, sistematice e integre la normativa

en un marco jurídico homogéneo. Asimismo, se alienta a que se establezcan marcos legales flexibles que faciliten relaciones comerciales más competitivas, así como la separación y consolidación de los roles entre los diversos actores que participan en la órbita de las empresas públicas. La promoción de la especialización, transparencia, profesionalización en la conducción y supervisión de la dirección son factores claves para el éxito de una mejor gestión. Se entiende necesario que se establezcan ex ante, metas de contribución, criterios de distribución de dividendos y prioridades para las inversiones, así como facilitar y proveer información sobre riesgo fiscal mediante informes sobre pasivos contingentes. Se recomienda adoptar la versión revisada 2001 del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional.

La dotación y calidad de la **infraestructura** es otro determinante clave de la inversión y de la competitividad de una economía. Los estudios disponibles permiten concluir que algunos pilares del sistema de infraestructura de transporte se han deteriorado en los últimos años y que la calidad de la infraestructura de Uruguay presenta un rezago significativo frente a otros países en dimensiones como las carreteras y el transporte ferroviario. Teniendo en cuenta las restricciones fiscales actuales, resulta imprescindible agilizar la implementación de mecanismos que permitan financiar las inversiones con el menor impacto posible en el presupuesto nacional, tales como las PPP o la ampliación de la red administrada por la CVU. Asimismo, el arribo a los puertos uruguayos de buques de mayor calado permitiría reducir el costo unitario por tonelada transportada, mejorar la complementariedad de nuestro sistema de puertos y ganar independencia respecto a la región. Por otra parte, a mediano plazo resulta relevante abordar en forma definitiva un análisis de la viabilidad y la conveniencia económica de recomponer total o parcialmente la red de transporte ferroviario.

El **capital humano** juega un rol clave a la hora de potenciar o limitar el crecimiento sostenido de un país. Por su importancia estratégica, las gremiales empresariales están coordinando un ciclo específico de trabajos y seminarios orientados a plantear propuestas en materia de educación y capacitación. Sin perjuicio de ello, en este documento se realiza un abordaje desde la perspectiva de su contribución a la productividad del trabajo. Si bien Uruguay ha destinado un esfuerzo creciente de gasto en educación, no ha tenido el retorno esperado en materia de calidad de bienes públicos. De hecho, en el último medio siglo, Uruguay muestra un retroceso en la acumulación de capital humano y la brecha educativa. Es necesario generar una transformación estructural en el modelo educacional, propiciando la capacidad de innovar, promoviendo una “cultura de trabajo” y el emprendedurismo. Las transformaciones en la demanda de capital humano, la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos y formas de organización del trabajo, hacen necesario disponer de mecanismos que hagan posible desarrollar las competencias de los trabajadores, partiendo de la visualización clara de sus capacidades y necesidades. Es por ello fundamental un sistema de mejora continua y certificación por competencias laborales, con el objetivo de acreditar los conocimientos que reúne cada uno de los trabajadores.

Por su lado, en lo que refiere a la inversión, la **Ley de Promoción de Inversiones** es el régimen de incentivo por excelencia del país, sobre todo para Pymes. Es por este

motivo que se considera indispensable mantener los beneficios del régimen, a la vez de ampliar temporalmente los plazos previstos, dada esta nueva coyuntura, para que las empresas puedan aprovechar las exoneraciones originalmente otorgadas. A su vez, sería deseable lograr una mayor transparencia de la información en cuanto los montos efectivamente exonerados, que son sustancialmente menores a los montos promovidos.

El fortalecimiento de las capacidades del país en materia de **ciencia, tecnología e innovación** es determinante para que el sector productivo alcance capacidades para innovar y así acceder a mercados más sofisticados. Uruguay, al igual que la mayoría de los países de la región, presenta un importante rezago en materia de innovación y desarrollo tecnológico, a pesar de que en los últimos años se han impulsado acciones para mejorar esta situación. Un ejemplo de ellos es el Centro de Extensionismo Industrial (CEI), orientado a superar las barreras que enfrentan las Pymes para innovar. Se recomienda fortalecer este tipo de iniciativas, y ampliarlas al resto de los sectores productivos, de forma de facilitar la articulación entre la oferta y la demanda tecnológica. Adicionalmente, identificar cadenas de valor con potencial de complementariedad entre firmas constituye un elemento clave para superar las dificultades que la escala de las empresas uruguayas representa al momento de rentabilizar los procesos de innovación. Por ello, la construcción de espacios de cooperación empresarial mediante la promoción de la asociatividad resulta también otro elemento de interés en el diseño de instrumentos de apoyo a la innovación.

El **acceso al crédito** es un factor esencial para dinamizar la inversión, principalmente en las PYMES, que muchas veces encuentran barreras de acceso al financiamiento. En los últimos años se han registrado algunos avances, a través de la creación de nuevos instrumentos de crédito y/o de garantía. En efecto, se propone estudiar una eventual readecuación del Fondo SiGa, avanzar en la estandarización de información contable de las empresas (NIIF para PyMEs), así como fortalecer instrumentos de acceso al crédito para PYMES. Por otra parte, se recomienda promover el mercado de capitales mediante incentivos tributarios, de manera de canalizar el ahorro en forma eficiente y transparente. En la misma línea podría dinamizarse el mercado a través de emisiones de instrumentos financieros, o acciones, por parte de las empresas públicas, que tendría a su vez derivadas positivas sobre la transparencia en la gestión de las mismas.

Sumado a lo anterior, el adecuado uso de las **compras estatales** constituye una de herramientas de interés para promover el desarrollo de las PYMES, tanto en países desarrollados, como en desarrollo. Se recomienda establecer un marco normativo que no excluya a la producción local en los procesos de compras públicas, y que al mismo tiempo promueva condiciones de competencia sin barreras que asegure una asignación eficiente del gasto público en materia de precio y calidad. Bajo esta consigna, se entiende que existe un espacio para promover una política activa de las compras públicas para el fomento y desarrollo de la actividad productiva, principalmente en productos o servicios nuevos y/o de mayor contenido tecnológico con derrame positivo sobre la economía. Concretamente, se propone suprimir prácticas habituales como la exclusión de Pymes de algunos llamados público por entenderse que no tienen capacidad de ejecución. También se recomienda aprobar

un procedimiento e instructivo para comparar las ofertas nacionales y extranjeras ante la posibilidad de que un pliego contenga disposiciones que signifiquen una discriminación del proveedor nacional. En relación a eventuales acuerdos comerciales con terceros países que incluyan un capítulo relativo a las compras públicas, es necesario salvaguardar las condiciones ofrecidas al proveedor nacional.

Las **relaciones laborales** también representan un pilar fundamental en el desarrollo de las economías, ya que tienen un impacto significativo en aspectos como la organización del trabajo, la eficiencia de los procesos productivos y la productividad del trabajo en las empresas. Modificar la regulación laboral y las prácticas del MTSS en el marco del cumplimiento de las recomendaciones de la OIT, así como derogar el Decreto que regula las ocupaciones de los lugares de trabajo son considerados aspectos esenciales para el buen desempeño de las relaciones laborales. Considerar explícitamente la realidad de las MYPYMES en las negociaciones tripartitas, salvaguardar en la práctica el derecho a la libertad de trabajo de los no huelguistas y del empresario, y que la negociación tripartita se utilice únicamente para definir mínimos por categoría son factores fundamentales a considerar. No obstante esto, es importante avanzar en la revisión de los grupos y subgrupos donde existe importante heterogeneidad, y establecer que los aumentos o ajustes de salarios y otras condiciones de trabajo sean negociados de forma bipartita. Se alienta a propender a una negociación que atienda a la dinámica sectorial e institucionalice y facilite los descuelgues, la inclusión de cláusulas de salvaguarda "automáticas", así como a analizar previo a la aprobación de las normas laborales las consecuencias económicas que derivan de las mismas.

Otro de los elementos importantes a considerar dentro de un abordaje integral de la competitividad es el de las **regulaciones** que afectan el desarrollo de la actividad empresarial. Los trámites y permisos tienen un impacto significativo en términos de costos, tiempos y eficiencia de los procesos que requieren la constitución de inversiones productivas, siendo entonces un determinante de la competitividad. De acuerdo al último informe del "*Doing Business 2016*", que analiza y compara la normatividad que regula las actividades de las empresas en distintos mercados, Uruguay se ubicó en el lugar 93 de una muestra de 189 países. Si bien ha mejorado en dimensiones como los trámites para comenzar un negocio (puesto 61), también presenta un rezago significativo en procesos como obtener los permisos de construcción (puesto 160). En este sentido, es bienvenida la iniciativa de Trámites en Línea impulsada desde la Presidencia de la República, y se propone extender la iniciativa para todo el Sector Público uruguayo (más allá de la Administración Central), incluyendo también los gobiernos departamentales. Asimismo, se sugiere generar una mesa de trabajo con agentes del sector privado a efectos de explicitar las dificultades que enfrentan los usuarios, enumerar las dificultades prácticas y proponer soluciones eficientes. Iniciativas simples como la ventanilla única dentro de cada organismo, fijación de un límite temporal para cada trámite, y la definición de un proceso óptimo podrían derivar en ganancias relevantes de eficiencia y reducción de costos.

Por último, la **seguridad pública** también es un factor que incide en el nivel de competitividad del país, ya que el aumento de los niveles de criminalidad genera un incremento en los costos de las empresas locales, ya sea asociados a la protección de

la propiedad, como a la valoración monetaria de los bienes sustraídos. En este sentido, medidas como conceder beneficios fiscales para gastos en seguridad y exonerar de tributos fijos a establecimientos empresariales víctimas de asalto podrían reducir la carga económica del delito, en particular para las Pymes. Adicionalmente, eliminar las retenciones de impuestos para pequeños comercios por ventas realizadas con pagos a través de medios electrónicos.