Ministerio de Economía y Finanzas

Auditoría Interna de la Nación

MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA

Dirección Nacional de Industria

Informe de Auditoría

Montevideo, noviembre de 2023

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar los controles implementados sobre el proceso de valoración técnica y seguimiento por parte de la Dirección Nacional de Industria (DNI), de los proyectos presentados ante la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP).

La evaluación se realizó para el período 01/01/2022 al 31/12/2022, sin perjuicio de que para algunos procedimientos se consideró un período más extenso.

Limitación al alcance: No fue posible analizar los procesos relativos al seguimiento y control de proyectos aprobados ya que no se contó con la información solicitada en los plazos planificados para la ejecución del trabajo de auditoría.

CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

La auditoría se realizó de acuerdo con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay y a las Guías Técnicas para la gestión de la actividad de auditoría interna gubernamental, adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 22/08/2011 y al Marco Integrado de Control Interno adoptado por Resolución de la A.I.N. de fecha 12/06/2023.

CONCLUSIÓN – RESULTADOS

De la evaluación realizada se concluye que los controles de la DNI en el proceso de valoración técnica para la aprobación de proyectos de inversión del sector industrial presentados ante la COMAP se ejecutan con demoras y atrasos significativos que derivan en la postergación de la resolución final sobre los mismos, incumpliendo de esta forma con los plazos establecidos en la normativa vigente. Se constataron ineficiencias vinculadas al doble control y valoración técnica realizada a los expedientes, lo que genera la realización de re-evaluaciones por parte de la DNI como consecuencia de las valoraciones realizadas por COMAP.

El Ministerio tiene una demora de 2 años para dar inicio al proceso de valoración técnica de los proyectos que les envía COMAP. En el transcurso del año 2022 se aprobaron 90 proyectos de inversión del sector industrial, mientras tanto al inicio del presente año existían pendientes de tramitación 341 expedientes presentados entre los años 2021 y 2022 lo que evidencia lo concluido en el párrafo anterior.

Asimismo, se observa que no existen actividades de supervisión y monitoreo sobre la realización de las evaluaciones y la diligencia de los expedientes en trámite que sumado a la falta de asignación de responsables y de recursos humanos ha imposibilitado en el transcurso de los años al Organismo ejecutar el proceso en forma ágil y eficiente.

INFORME DETALLADO

I. Generalidades

Marco de Referencia

El art. 1 de la Ley N° 16.906 de Inversiones – Promoción Industrial del 7 de enero de 1998, declara de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional, estableciéndose estímulos para la inversión en el país.

Corresponde al Poder Ejecutivo declarar promovidos los proyectos de inversión de las empresas de acuerdo con lo dispuesto por el Capítulo III de la Ley N° 16.906. Se tendrán especialmente en cuenta a efectos del otorgamiento de los beneficios, aquellas inversiones que:

1. Incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad.
2. Faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional.
3. Generen empleo productivo directa o indirectamente.
4. Faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva.
5. Fomenten las actividades de las micro, las pequeñas y las medianas empresas, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo.
6. Contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales.
7. Incorporen a la plantilla de la empresa personal proveniente de la población afrodescendiente del país.
8. Incorporen a la plantilla de personal de la empresa personas trans que residan en la República.

Comisión de Aplicación - COMAP

El artículo 12 de la Ley N° 16.906 establece que a los efectos del otorgamiento de los beneficios, el Poder Ejecutivo actuará asesorado por una Comisión de Aplicación, integrada por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, que la coordinará, así como por representantes del Ministerio de Industria, Energía y Minería, del Ministerio

de Ganadería, Agricultura y Pesca, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Comisión de Descentralización prevista en el artículo 230 de la Constitución de la República, pudiendo, en casos especiales, integrarse con miembros de otros Ministerios u Organismos con competencia en el sector de actividad del solicitante.

Beneficiarios

El art. 1 del del Decreto N° 268/020 establece que serán beneficiarios de las franquicias establecidas en la Ley de Inversiones - Promoción Industrial, las Cooperativas y los sujetos pasivos del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) que posean ingresos gravados por dicho impuesto, cuyos proyectos de inversión sean declarados promovidos por el Poder Ejecutivo.

Criterios para otorgar los beneficios (art. 5 Decreto N° 268/020)

La COMAP de acuerdo a los criterios establecidos en los artículos 11 y 15 de la Ley de Inversiones - Promoción Industrial, es el Organismo encargado de dictar los instructivos correspondientes y demás normativa interna tendiente a establecer una metodología de evaluación que permita ponderar adecuadamente el cumplimiento de los objetivos establecidos en dichas normas, adecuándose a la dimensión y naturaleza de los proyectos.
Los objetivos e indicadores para realizar dicha evaluación son los siguientes:

- Generación de Empleo,
- Descentralización,
- Aumento de Exportaciones,
- Tecnologías Limpias,
- Investigación y Desarrollo e Innovación (I+D+i) e
- Indicador Sectorial (Mejora de la empleabilidad del personal o Nivel Tecnológico del producto elaborado)

La COMAP ha establecido para la evaluación de los proyectos, una matriz de indicadores donde se pondera la participación de los objetivos antes mencionados, asignando un puntaje a los solicitantes en función de los resultados esperados del proyecto.
Asimismo, ha definido un régimen simplificado, utilizando para la asignación del puntaje el indicador empleo, teniendo en cuenta el número de puestos de trabajo a crear. Se dispone un puntaje mínimo para acceder a la declaratoria promocional en función al monto de la inversión del proyecto.
En virtud del puntaje asignado y de acuerdo con la normativa de evaluación establecida, se determinan los beneficios a otorgar.

Beneficios Fiscales

Las empresas cuyos proyectos de inversión hayan sido declarados promovidos, acceden a:

1. Una **exoneración del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE),** por un porcentaje de la inversión elegible que resulta de aplicar la matriz de indicadores. La empresa podrá exonerar en parte sus obligaciones de pago de IRAE en atención a este beneficio, de acuerdo con en el art.17 del Decreto N° 268/020. La COMAP establecerá el plazo en que serán utilizados los beneficios correspondientes a IRAE, el que nunca podrá ser menor a 4 ejercicios.
2. Una **exoneración del Impuesto al Patrimonio (IP)** sobre los bienes muebles incluidos en la inversión elegible, que no gocen de exoneración al amparo de otros beneficios, por toda su vida útil.
3. Una **exoneración total de las Tasas y Tributos a la importación** incluido el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y en general todo tributo cuya aplicación corresponda en ocasión de la importación de bienes muebles de activo fijo y materiales destinados a la obra civil promovida que no gocen de exoneraciones al amparo de otros beneficios, siempre que sean declarados no competitivos con la industria nacional por la Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería.
4. Una **devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA)** por la adquisición en plaza de materiales y servicios destinados a la obra civil y de los bienes muebles destinados al proyecto de inversión.

Procedimiento para la obtención de la declaratoria promocional

Las solicitudes por parte de los interesados deben ser presentadas ante la Ventanilla Única (VU) de la COMAP, la cual cuenta con un plazo máximo de 5 días hábiles a efectos de remitir el proyecto de inversión a la COMAP.
Una vez recibida la documentación, la COMAP deriva para su evaluación al Ministerio u Organismo que corresponda en función de la naturaleza del proyecto y actividad de éste (art. 12 de la Ley N° 16.906). El Ministerio u Organismo designado, realiza la evaluación del proyecto, emitiendo un informe donde detalla los beneficios que entiende corresponde otorgar. Dicho Informe es enviado a la COMAP.

La COMAP, luego de ejecutar su propio proceso de análisis respecto a lo presentado por el interesado y al informe realizado por el Ministerio u Organismo correspondiente, es quien recomienda al Poder Ejecutivo sobre si corresponde el otorgamiento de la declaratoria promocional. En dicha recomendación se establece además cuál será el Ministerio u Organismo encargado del posterior seguimiento de otorgamiento, total o parcial, de la exoneración.

Para efectuar la recomendación, la COMAP dispone de 90 días hábiles a partir de la fecha en que la VU remite la documentación correspondiente. Dicho plazo podrá ser suspendido para solicitar ampliación de información a la empresa, el cual no podrá superar los 90 días

hábiles. Si vencido el plazo, la COMAP no se hubiera expedido, se entenderá que ésta recomienda al Poder Ejecutivo el otorgamiento de los beneficios.

Seguimiento y control de los proyectos de inversión (Art. 11 Decreto 268/20)

Una vez presentado el proyecto de inversión, y aún sin contar con la aprobación de la declaratoria promocional, los beneficiarios deberán presentar dentro de los 4 meses del cierre de cada ejercicio económico:

- Declaración jurada de impuestos,
- Estados Contables con informe de Auditoría, Revisión Limitada o Informe de Compilación de acuerdo con la clasificación de la empresa (Grandes Contribuyentes, CEDE, No CEDE) y
- Declaración jurada en la que conste la información referente a la ejecución de la inversión, los beneficios fiscales utilizados y el cumplimiento de los indicadores comprometidos

Esta información deberá presentarse en todos los ejercicios hasta que haya concluido el último de los siguientes plazos:

1. El plazo para la ejecución de inversiones establecido en la resolución o la ejecución efectiva,
2. El plazo establecido en la resolución para la utilización de los beneficios o su utilización efectiva y el cronograma de indicadores.

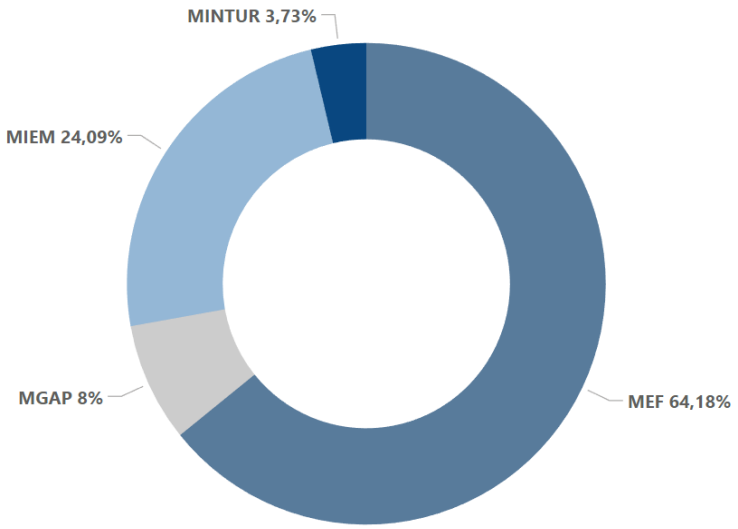
Asimismo, los beneficiarios deberán facilitar a la COMAP cualquier otra información o documentación que ésta estime necesaria para dar seguimiento al proyecto que recibió la promoción.

Datos generales

Se detalla a continuación el monto total en dólares de proyectos promovidos en los últimos tres años (2020-2022) por Ministerio actuante y sector de actividad.

<u>Datos por Ministerio:</u>

AÑO	MEF	MGAP	MIEM	MINTUR	TOTAL
2020	204.884.021	50.848.997	194.261.136	25.371.507	475.365.661
2021	367.505.510	33.494.017	113.193.568	20.092.853	534.285.948
2022	842.137.677	91.914.884	223.529.541	36.725.210	1.194.307.312
TOTAL	**1.414.527.208**	**176.257.898**	**530.984.245**	**82.189.570**	**2.203.958.921**



Datos por sector de actividad:

AÑO	AGRO.	COM.	IND.	SERV.	TUR.	TOTAL
2020	50.848.997	97.123.483	194.261.136	107.760.538	25.371.507	475.365.661
2021	33.494.017	186.324.644	113.193.568	181.180.866	20.092.853	534.285.948
2022	91.914.884	201.384.173	223.529.541	640.753.504	36.725.210	1.194.307.312
TOTAL	**176.257.898**	**484.832.300**	**530.984.245**	**929.694.908**	**82.189.570**	**2.203.958.921**

Proyectos de inversión sector Industrial

La evaluación, seguimiento y control de los proyectos de inversión presentados por el sector industrial, es realizada por el MIEM a través de la Dirección Nacional de Industrias (DNI). La encargada de la evaluación es la División Administración de Políticas de Promoción Industrial (APPI) y el proceso de seguimiento y control es realizado por la División Seguimiento y Evaluación de los Instrumentos de Promoción Industrial. Dichas Divisiones dependen jerárquicamente del Área Regímenes Industriales.

Los procesos de evaluación y seguimiento y control de los proyectos se ajustan a los lineamientos detallados en el presente informe bajo los títulos “Criterios para otorgar los beneficios" (art. 5 Decreto N° 268/020)” y “Seguimiento y control de los proyectos de inversión (Art. 11 Decreto 268/20)”

La División Administración de Políticas de Promoción Industrial cuenta con 5 funcionarios: 1 encargado, 3 evaluadores y 1 administrativo.
La División Seguimiento y Evaluación de los Instrumentos de Promoción Industrial cuenta con: 2 contadoras y la encargada de la División.

Datos MIEM

Se exponen a continuación la cantidad de proyectos promovidos por el Poder Ejecutivo en los últimos 3 años (2020-2022) y su inversión correspondiente expresada en dólares.

AÑO	Proyectos Promovidos	Inversión Promovida	Porcentaje Inv. Prom.
2020	93	194.261.136	36,59%
2021	34	113.193.568	21,32%
2022	90	223.529.541	42,10%
TOTAL	**217**	**530.984.245**	**100%**

Fuente: https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/datos-y-estadisticas/estadisticas/estadisticas-proyectos-enviados-poder-ejecutivo-recomendacion-aprobacion-comap

Para el año 2022 se promovieron inversiones por un total de USD 223.529.541 donde un 95,78% (USD 214.102.325) corresponde a proyectos de inversión evaluados bajo el régimen establecido por el Decreto N° 268/20, donde los beneficios otorgados ascienden aproximadamente a USD:

Exoneración IRAE	Devolución IVA
101.694.550	45.479.265

Nota 1: Los valores presentados no representan la pérdida fiscal a la que el Estado estaría expuesto, ya que los beneficiarios podrían no hacer uso del 100% del beneficio otorgado.
Nota 2: Se toman para el cálculo valores de UI y USD promedios del año 2022.

El 100% de las inversiones promovidas bajo el régimen establecido en el Decreto 268/20, accedieron a una exoneración del IP sobre los bienes muebles incluidos en la inversión elegible y a una exoneración total de las Tasas y Tributos a la importación.

II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 4 hallazgos, los que presentan el siguiente nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por esta AIN y expuestos en Anexo I de este Informe.

	Extremo	Alto	Medio	Bajo
001 – Demoras en el periodo de evaluación de expedientes		x		
002 – Acumulación de expedientes sin trámite de evaluación iniciado		x		
003 – Falta de liderazgo		x		
004 – Asignación de evaluadores			x	

Hallazgo No. 001

Demoras en el periodo de evaluación de expedientes

El Decreto 268/20 en su artículo 9° establece que la COMAP dispondrá de 90 días hábiles a partir de la fecha en que la Ventanilla Única le remita la documentación correspondiente para expedirse sobre la misma. Se constató que el proceso de control y valoración técnica que realiza la DNI presenta demoras que impactan en el tiempo total para la aprobación de los proyectos de inversión.

Del análisis realizado sobre una muestra que representa el 70% del total de inversiones promovidas en el año 2022, se observa que el tiempo promedio de tramitación es de 576 días, superando lo establecido por la normativa.

Dentro de este plazo se destaca:

a) La evaluación técnica en promedio se extiende por 218 días, considerando para este periodo desde que el expediente es enviado por COMAP a la DNI y la finalización de la misma, por lo que ya resulta imposible cumplir con el plazo total estipulado por la normativa para la expedición de parte de COMAP de la recomendación acerca de los proyectos presentados.

Nro. Expediente	Fecha Envío COMAP	Fecha Evaluación MIEM	Evaluación Técnica (en días)
1	4/11/2021	17/12/2021	43
2	26/1/2021	31/1/2022	370
3	12/1/2021	25/6/2021	164
4	4/11/2020	21/1/2021	78
5	9/3/2021	9/9/2021	184
6	21/1/2021	23/2/2022	398
7	25/2/2021	10/3/2022	378

8	22/1/2021	22/6/2021	151
9	22/12/2020	26/2/2021	66
10	5/6/2020	20/5/2021	349

b) Desde la fecha de evaluación técnica hasta la resolución transcurre en promedio 345 días, lo que equivale al 59% del tiempo total antes mencionado. Se observó que en todos los expedientes analizados se generaron intercambios con la COMAP debiendo los expedientes volver a la DNI para su reevaluación, constatándose que en al menos el 50% de los casos las modificaciones impactaron en los beneficios a otorgar.

Nro. Expediente	Ingreso VU	1ra Evaluación	Resolución	Demora del proceso	Demora Evaluación - Resolución
1	4/11/2021	17/12/202	31/3/2022	147	104
2	21/1/2021	31/1/2022	2/6/2022	497	122
3	28/12/2020	25/6/2021	15/3/2022	442	263
4	29/10/2020	21/1/2021	31/3/2022	518	434
5	9/3/2021	9/9/2021	17/10/2022	587	403
6	22/12/2020	23/2/2022	30/8/2022	616	188
7	29/1/2021	10/3/2022	22/11/2022	662	257
8	29/12/2020	22/6/2021	17/10/2022	657	482
9	22/12/2020	26/2/2021	16/11/2022	694	628
10	15/5/2020	20/5/2021	9/12/2022	938	568

Riesgos

- Generar incertidumbre a inversores
- Desestimulo para la realización de inversiones
- Pérdida de imagen institucional

Criticidad del Hallazgo

Alto

Recomendaciones

- Medir y analizar, en forma periódica, los tiempos insumidos en el proceso de evaluación buscando una gestión optima del tiempo y evitar tiempos ociosos.
- Acordar criterios y coordinar actividades de capacitación en conjunto con COMAP de forma tal de minimizar las demoras en el proceso de evaluación.

Hallazgo No. 002

Acumulación de expedientes sin trámite de evaluación iniciado.

La DNI, actualmente, mantiene un atraso de aproximadamente 2 años para dar inicio al trámite de los expedientes y realizar las evaluaciones técnicas de los proyectos de inversión. De acuerdo al listado de expedientes en la bandeja de entrada al 18/01/2023, surge que permanecían 396 pendiente de evaluación según al siguiente detalle:

Año Inicio	Cantidad
2007	1
2010	1
2011	4
2012	1
2013	3
2014	1
2015	2
2016	1
2017	3
2018	5
2019	5
2020	28
2021	203
2022	138
Total	**396**

De este total, 304 (76%) estaban a esa fecha pendientes de asignación a un técnico evaluador. Además del atraso constatado, del cuadro surgen 27 expedientes de años anteriores al 2020.

Cabe destacar que se cuenta únicamente con tres evaluadores debiendo recurrir a 5 funcionarios de otra dependencia (División Administración de Regímenes Industriales) para que colaboren en el estudio de los proyectos.

Riesgos

- Pérdida de imagen institucional
- Desestimulo para la realización de inversiones

Criticidad del Hallazgo

Alto

Recomendaciones

1. Evaluar la cantidad de recursos necesarios para la realización de las evaluaciones en forma ágil y en los tiempos establecidos en la normativa vigente y dotar de los mismos a la unidad encargada de realizar las evaluaciones.

2. Evaluar los expedientes de antigüedad prolongada identificando las causas de los atrasos y concluir el trámite de los mismos.

Hallazgo No. 003

Falta de liderazgo.

La dirección del Área Regímenes Industriales se encuentra conformada por las siguientes divisiones:

- División Administración de Regímenes Industriales (DARI)
- División Administración de Políticas de Promoción Industrial (APPI - encargada de las evaluaciones técnicas)
- División Seguimiento y Evaluación de los Instrumentos de Promoción Industrial (encargada de los seguimientos de los proyectos de inversión)

Dicha dirección se encuentra acéfala y el rol es desempeñado de forma informal por un funcionario que también es el encargado de las divisiones APPI y DARI.

Esta situación impacta en la implementación de directivas, en la planificación, ejecución y monitoreo de las actividades, y en la asignación de responsabilidades.

A su vez, se constató la ausencia de registros que permitan una adecuada gestión y supervisión de las evaluaciones.

Riesgos

- Errores y demoras en las evaluaciones técnicas.

Criticidad del Hallazgo

Alto

Recomendaciones

1. Designar responsable para el Área Regímenes Industriales.
2. Implementar actividades de control de gestión de las tareas del área.

Hallazgo No. 004

Asignación de evaluadores.

El Manual de evaluación de proyectos COMAP establece que "los trámites serán adjudicados a los evaluadores" y en la práctica, se utiliza como criterio de asignación el orden de entrada, sin embargo, del listado de expedientes pendientes al 18/01/2023, se comprobó que durante el año 2022 se asignaron expedientes ingresados en el año 2021 previo a la asignación de expedientes ingresados en años anteriores.

Si bien a la fecha mencionada el promedio de expedientes asignados a cada evaluador era de 12, no fue posible comprobar que los mismos son asignados a medida que se van finalizando evaluaciones ni surgen estudios que determinen variables como la duración promedio, complejidad de los expedientes, etc, que permita constatar la metodología de asignación.

Riesgos

- Falta de objetividad en la asignación de beneficios.

Criticidad del Hallazgo

Medio

Recomendaciones

Analizar las variables que influyen en los tiempos de evaluación de forma tal de dar cumplimiento al criterio establecido de forma objetiva.

ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

EXTREMO

El efecto de las debilidades detectadas es muy significativo en el contexto de los objetivos del Proceso/ Programa/ Proyecto/ Área o Función auditada, por lo que la Administración deberá adoptar acciones a la mayor brevedad posible de modo de mitigar la exposición del organismo.

ALTO

El efecto de las debilidades detectadas expone al Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada a un importante nivel de riesgo. La Administración deberá a la brevedad adoptar acciones para mitigar los riesgos identificados.

MEDIO

El efecto de las debilidades detectadas no es significativo en el contexto del Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada. Sin embargo, la Administración debe adoptar acciones para mitigar la exposición al riesgo.

BAJO

El efecto de las debilidades no es relevante en el contexto del Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada. Sin embargo, la Administración debería monitorear los riesgos asociados y tomar las medidas necesarias, que considere apropiadas para evitar que los mismos se materialicen.