

# **Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP)**

*Ec. Verónica Durán Fernández  
Ing. Agr. Vicente Plata Suiffet*

---

*La continuación del crecimiento económico, el dinamismo de las exportaciones y las favorables perspectivas económicas para los próximos años se tradujeron en un significativo flujo de emprendimientos que solicitaron ser promovidos en el marco de la Ley 16.906 durante 2006<sup>1</sup>. El artículo resume las características del régimen vigente, describe las inversiones promovidas en los diez primeros meses de 2006, presenta los resultados del monitoreo y seguimiento realizados por el MGAP a los proyectos de inversión agropecuarios promovidos entre 1998 y 2005, y hace algunas consideraciones sobre el actual proceso de revisión del sistema de promoción de inversiones.*

## **1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES**

Para acceder a los beneficios específicos previstos en la ley, los potenciales beneficiarios deben ser declarados promovidos por el Poder Ejecutivo. Para ello se requiere presentar un proyecto de inversión ante la Oficina de Atención al Inversor, el que es evaluado técnicamente y analizado en el seno de la Comisión de Aplicación (COMAP), la que eleva al Poder Ejecutivo las recomendaciones pertinentes<sup>2</sup>.

Varios proyectos agroindustriales y de servicios al sector agropecuario fueron declarados promovidos al amparo de este régimen en los últimos años, aunque existen diversos factores que limitan en parte el interés de las empresas

---

<sup>1</sup> La ley de inversiones faculta al Poder Ejecutivo a otorgar determinados beneficios fiscales (establecidos en el decreto-ley N° 14.178, de 28 de marzo de 1974 y sus normas modificativas y complementarias) a actividades que resulten promovidas en base a un proyecto de inversión. La COMAP ha establecido y publicado un listado de criterios básicos generales en los que se fundamentan sus actuaciones a efectos del asesoramiento al Poder Ejecutivo en distintos aspectos, particularmente en materia de requisitos para acceder a los beneficios.

<sup>2</sup> La Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) es el órgano asesor del Poder Ejecutivo en lo atinente a la promoción de las inversiones. La misma está integrada por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, quien tiene a su cargo la coordinación de la misma, del Ministerio de Industria, Energía y Minería, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Turismo, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Comisión de Descentralización. La representación del MGAP en la COMAP es responsabilidad de técnicos de la OPYPA y de la UPCT.

agropecuarias por acogerse a los beneficios de la ley de inversiones. Entre ellos se destacan: la existencia de otros regímenes de promoción para el sector agropecuario –como la Ley Forestal–, la vigencia de un régimen general que desgrava las importaciones de insumos y bienes de capital destinados al agro, y la reducida presión fiscal que soporta el sector agropecuario.

## **2. PROYECTOS PROMOVIDOS DURANTE 2006**

En los nueve primeros meses de 2006 la COMAP estudió y aprobó 49 proyectos de inversión (Cuadro 1). Veinticuatro de ellos forman parte del agronegocio, sea porque se destinan a la producción de bienes primarios o de la provisión de servicios al sector agropecuario, a la industrialización de dichos productos o a insumos para la actividad agropecuaria o agroindustrial. Tales proyectos fueron evaluados por el MIEM y/o el MGAP.

En conjunto, los proyectos aprobados en el lapso mencionado comprometieron inversiones por un total de 117,41 millones de dólares en activos fijos y en capital de giro, lo que en términos anualizados, resulta 25% menor al monto de inversiones privadas promovido en 2005.<sup>3</sup>

Por su parte, los proyectos del agronegocio comprometieron en el 2006 inversiones por 56,75 millones de dólares, monto similar a la de 2005 si se anualiza el dato disponible a octubre de 2006. En este sentido, cabe destacar que al 31 de octubre de 2006 había 30 proyectos en proceso de evaluación (aunque uno solo del “agronegocio”), algunos de los cuales serán declarados promovidos durante el último mes del año. De modo que se estima que, al cabo del año, el monto de inversiones privadas promovidas sea al menos similar al de 2006.

---

*3 En diciembre de 2005 se otorgaron beneficios a UTE para la inversión de 106 millones de dólares en usinas generadoras de energía.*

**Cuadro 1. Proyectos promovidos por la Ley de Inversiones**

|   | <b>2005</b> | <b>2006 <sup>(1)</sup></b> |
|---|-------------|----------------------------|
| <b>TOTAL <sup>(2)</sup></b>   |             |                            |
| Nº de proyectos aprobados   | 61          | 49                         |
| Inversiones comprometidas<br>(en millones de dólares)                                     | 295,2       | 117,4                      |
| Inversiones privadas comprometidas<br>(se excluye proyecto de UTE) millones<br>de dólares | 189,1       |                            |
| <b>AGRONEGOCIO</b>  |             |                            |
| Nº de proyectos aprobados   | 30          | 24                         |
| Inversiones comprometidas<br>(en millones de dólares)                                     | 70,8        | 56,7                       |
| % del total de inversiones privadas   | 37,4        | 48,3                       |

(1) proyectos evaluados y aprobados por la COMAP entre el 1º de enero y el 31 de octubre de 2006.

(2) Comprende las siguientes actividades: turísticas, industriales, agropecuarias, servicios al agro y a la industria.

Fuente: OPYPA y UPCT en base a datos de la COMAP.

Es importante observar que, si bien la cifra anualizada de inversiones en el “agronegocio” se mantendría aproximadamente estable respecto al año anterior, su significación respecto a las inversiones privadas totales promovidas aumentó apreciablemente.

El sector agroindustrial hacia el que se destinó la mayor parte de las inversiones promovidas en 2006 fue el complejo de alimentos y bebidas, que absorbió 31,2% del monto total del “agronegocio” promovido durante el período considerado (Cuadro 2). Ello es consistente con el fuerte desarrollo experimentado por el sector frigorífico de carne vacuna.

Las curtiembres, plantas de confección de prendas de cuero, industria química, y otras empresas que conforman la cadena continuaron ampliando su capacidad productiva y representaron 29% de los proyectos promovidos del agronegocio.

**Cuadro 2. Inversiones promovidas, por sector agroindustrial  
(en millones de dólares)**

|                                      | <b>2005</b> | <b>2006 <sup>(1)</sup></b> |
|--------------------------------------|-------------|----------------------------|
| Complejo del cuero                   | 10,2        | 16,3                       |
| Industria alimenticia y de bebidas   | 32,5        | 31,2                       |
| Industria textil                     | 14,8        | 0,3                        |
| Agroquímicos                         | 7,8         | 1,4                        |
| Industria del papel                  | 0,0         | 1,5                        |
| Complejo de la madera y subproductos | 3,2         | 2,0                        |
| Logística, almacenaje y transporte   | 2,3         | 4,1                        |
| <b>TOTAL AGRONEGOCIO</b>             | <b>70.8</b> | <b>56.7</b>                |

(1) Se trata de los proyectos evaluados y aprobados por la COMAP entre el 1º de enero y el 31 de octubre de 2006.

Fuente: OPYPA en base a datos de la COMAP y elaboración propia.

Por último, el complejo forestal-maderero-papelero, que recibió 63,1% del total de las inversiones del “agronegocio” entre 2000 y 2005, apenas representó 6% de los proyectos agroindustriales promovidos en 2006. Como es conocido, las importantes inversiones que ha recibido el sector se han canalizado por otros regímenes, lo que explica en parte la fuerte disminución de la inversión hacia ese dinámico sector.

### **3. MONITOREO DE PROYECTOS PROMOVIDOS ANTERIORMENTE**

Luego de varios años de funcionamiento del sistema de promoción de inversiones previsto en la Ley N° 16.906 (de 7 de enero de 1998), la OPYPA comenzó a implementar un sistema de monitoreo y seguimiento a partir de 2005.

El objetivo del monitoreo es obtener información que permita evaluar el desempeño de los proyectos de inversión agropecuarios y agroindustriales que fueron evaluados por el MGAP, aprobados por la COMAP y promovidos para la obtención de beneficios fiscales y, en consecuencia, el propio instrumento de promoción.

#### **3.1. Principales resultados<sup>4</sup>**

Entre enero de 1998 y septiembre de 2006 el MGAP recibió 26 proyectos de inversión en el marco de la Ley de Inversiones, de los cuales evaluó 25 (uno no cumplía con los requerimientos). Los 25 proyectos evaluados resultaron promovidos.

---

*4 Se contó con la invalorable colaboración de Paula Decia, Alexander Lebel y Juan Martín Seijo, estudiantes de ciencias económicas que contribuyeron honorariamente con la puesta en marcha del sistema de monitoreo.*

La recesión que sufrió el país entre 1999 y 2002 determinó que, en ese lapso, la cantidad de proyectos de inversión que se presentaron a solicitar beneficios fuera muy baja en comparación con el fuerte impulso que se verificó posteriormente. Entre 2004 y 2006 se evaluaron en promedio 6 proyectos agropecuarios por año (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Cantidad de proyectos evaluados, inversión y mano de obra proyectada**

| <b>Año</b>   | <b>Proyectos</b> | <b>Inversión<br/>(miles de dólares)</b> | <b>Mano de obra</b> |
|--------------|------------------|---|---------------------|
| 1998         | 2                | 17.056,0                                | 6                   |
| 1999         | 3                | 2.373,7                                 | 19                  |
| 2000         | 2                | 2.386,3                                 | 8                   |
| 2001         | 1                | 1.800,0                                 | 4                   |
| 2002         | 0                | 0                                       | 0                   |
| 2003         | 0                | 0                                       | 0                   |
| 2004         | 6                | 6.691,2                                 | 30                  |
| 2005         | 7                | 8.564,4                                 | 73                  |
| 2006 (1)     | 4                | 1.989,4                                 | 35                  |
| <b>TOTAL</b> | <b>25</b>        | <b>40.861,0</b>                         | <b>175</b>          |

(1) Entre enero y septiembre.

Fuente: Elaboración propia con datos de las empresas promovidas.

La mayoría de los proyectos promovidos son del subsector agrícola; en particular, predominaron los proyectos de servicios de acondicionamiento y almacenaje de granos. El resto de los proyectos concierne a diversas actividades: agrícola–ganadera, miel, servicios de cosecha y transporte forestal, lechería, piscicultura (esturiones y caviar), viveros, producción de embriones bovinos, almacenaje de materias primas, entre otros.

La ley dispone que el principal beneficio (autocanalización del ahorro) es exclusivo para las empresas cuya forma jurídica sea el de sociedad por acciones, por lo que aunque varios de los proyectos agropecuarios correspondieron a otro tipo de formas sociales, los beneficios fiscales que se les otorgaron fueron muy bajos. Esa exigencia es una limitante particularmente relevante para empresas agropecuarias, además de que opera como fuerte asimetría para las empresas familiares o de menor tamaño.

Sólo tres empresas eran nuevas al momento de iniciar la solicitud, lo que pone de manifiesto que el sistema resulta, en general, más beneficioso para las empresas existentes, dado que pueden utilizar en mayor medida el beneficio de autocanalización del ahorro.

La inversión total comprometida por los 25 proyectos promovidos fue de casi 41 millones de dólares en todo el período. Por su parte, los proyectos comprometieron la generación de 175 puestos de trabajo (Cuadro 3).

Las empresas que respondieron al formulario de monitoreo a la fecha de elaboración del presente informe fueron 13. El monto de inversiones comprometido por estas empresas fue de 14 millones de dólares, mientras que la inversión efectivamente ejecutada fue de casi 11 millones de dólares (74%) (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Proyectos monitoreados: inversión proyectada y ejecutada  
(en miles de dólares)**

|                      |        |
|----------------------|--------|
| Inversión proyectada | 14.806 |
| Inversión ejecutada  | 10.925 |
| % de cumplimiento    | 74%    |

Fuente: Elaboración propia.

Los proyectos promovidos que respondieron al monitoreo habían proyectado generar 71 puestos de trabajo permanentes, mientras que contrataron efectivamente a 96 trabajadores. Adicionalmente, algunos proyectos generaron puestos de trabajo safrales o, en una proporción menor, mejoraron la calidad del empleo.

También se consultó a las empresas respecto al incremento de sus ventas debido al proyecto, cuando correspondía. Los proyectos monitoreados pronosticaron un aumento de sus ventas por 14 millones de dólares, lo que se cumplió en un 67%.

Por último, se indagó respecto al grado de utilización de los beneficios fiscales otorgados. Se constató que, en muchas ocasiones, las empresas enfrentaron dificultades de diverso tipo que les impidieron aprovechar totalmente los beneficios obtenidos. A pesar de ello, el sacrificio fiscal significó un aporte de 27,5% del monto efectivamente invertido por las empresas que brindaron información al respecto.

De las empresas que manifestaron haber utilizado el beneficio, la mitad pudo utilizar cerca del 100% de los beneficios otorgados, mientras que la otra mitad apenas pudo utilizar alrededor del 50% del monto máximo. Esto último se debió fundamentalmente a retrasos en los cronogramas de ejecución de inversiones o a que los ejercicios contables en que se autorizó la exoneración sufrieron de resultados económicos negativos.

Asimismo, se indagó acerca de la utilización del beneficio de exoneración de impuestos a la importación. Se destaca que la mayoría de las empresas agropecuarias promovidas pertenecen al sector exportador, por lo cual ya obtienen dicho beneficio por otros canales. De modo que este beneficio en particular no es muy utilizado por las empresas y no constituye un estímulo relevante, a diferencia del de autocanalización del ahorro.

### **3.2. Algunas reflexiones derivadas del monitoreo**

1) Los proyectos monitoreados cumplieron, en términos generales, con los objetivos propuestos. Casi todos los proyectos ejecutaron la mayor parte de la inversión comprometida (algunos incluso la superaron). Asimismo cumplieron ampliamente con el compromiso de generación de puestos de trabajo.

2) El grado de utilización de los beneficios otorgados fue relativamente bajo; en particular, las empresas enfrentaron dificultades para utilizar el beneficio de autocanalización del ahorro. En diversas circunstancias es imposible que las empresas utilicen en buena medida el beneficio de autocanalización, aunque se haya cumplido con las metas de inversiones y empleo proyectadas. Algunos de los problemas que enfrentaron las empresas para la exoneración del beneficio de autocanalización del ahorro refieren a los plazos máximos autorizados para la exoneración:

- Las empresas nuevas generalmente obtienen resultados negativos o reducidas rentas positivas durante los primeros años del proyecto. Dado que la resolución que otorga los beneficios establece que el plazo máximo para la exoneración del impuesto a la renta es de los primeros tres años del proyecto, el aprovechamiento del beneficio se reduce drásticamente respecto a las empresas existentes.

- Las empresas existentes también se pueden ver afectadas por la rigidez del plazo establecido en la resolución. Actualmente, la resolución respectiva establece un plazo máximo de tres ejercicios consecutivos para la utilización del beneficio de autocanalización del ahorro. Así, aunque se haya ejecutado totalmente las inversiones y generado los puestos de trabajo comprometidos, una empresa puede verse imposibilitada de utilizar la exoneración del impuesto a la renta, si obtiene resultados contables negativos en uno o varios de los ejercicios comprendidos en la resolución (por ejemplo, si se enfrenta a una sequía, disminución de los precios internacionales, etc.).

3) Otra preocupación refiere a las empresas que no son sociedades por acciones, las que no disfrutan del beneficio de autocanalización del ahorro ya que la ley dispone que sólo se podrá otorgar esta exoneración a las sociedades por acciones (Sociedades Anónimas y Sociedades en Comandita por Acciones). Debe tenerse en cuenta que este beneficio es el más atractivo para las empresas, y la reglamentación vigente determina una fuerte asimetría entre formas jurídicas diferentes.

#### **4. REVISIÓN DEL SISTEMA DE PROMOCION DE INVERSIONES**

Una de las actuales líneas de trabajo del gobierno es la revisión y adecuación de los regímenes promocionales vigentes. Estos abarcan la actividad turística, las políticas de fomento sectoriales y el régimen de promoción de inversiones, entre otros.

La normativa referida a la promoción de inversiones está en proceso de revisión para adecuar sus objetivos e instrumentos de modo que permitan el logro de los impactos deseados (incremento del empleo, descentralización geográfica, aumento del valor agregado de las exportaciones, innovación y encadenamientos y derrames hacia otras actividades). A tales efectos se conformó en el Ministerio de Economía y Finanzas una oficina especializada llamada “Unidad de Apoyo al Desarrollo y la Inversión en el Sector Privado”.

La revisión del régimen de promoción de inversiones buscará nuevos criterios de calificación de las propuestas, agilizar los trámites para la obtención de las promociones que correspondan y mejorar el monitoreo de las actividades promovidas y el cumplimiento de los compromisos de las empresas.