

SOBRE LOS RÉGIMENES DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES – UN CASO CONCRETO

Alcance del trabajo

La propuesta de este artículo es analizar un caso concreto de fomento de inversiones, hemos elegido un caso cercano, el de Uruguay, a través del cual seguramente resultará interesante sacar algunas conclusiones con una visión crítica que permita, en todo caso, perfeccionar el régimen en la teoría y evaluar la viabilidad política de llevarlo adelante.

Este debate se propone en un momento donde, el gobierno está ventilando la posibilidad de llevar adelante un conjunto de regímenes de diseño específico para sectores puntuales, un camino MUY distinto al que nos proponemos analizar.

Antes de entrar en la descripción es importante advertir que cualquier plan que intentemos replicar (importar) debería ser modificado para adecuarlo a las realidades de nuestro país y/o región, ya que ESE proyecto deberá interactuar NO SOLO con una sociedad distinta sino, codearse con un conjunto de normativas existentes que quizás podrían explicar resultados absolutamente distintos.

Síntesis inicial

A modo de síntesis adelantada de la presentación de los fomentos a las inversiones en Uruguay, aclaramos que los beneficios alcanzan a TODO tipo de empresa, es decir, NO existe una selección de los mismos en función de su actividad y NO requiere de una aceptación, de manera que toda empresa que decida invertir puede acceder a esta promoción.

La promoción consiste en el otorgamiento de créditos que serán reconocidos (en unidades indexadas) para la cancelación de determinados impuestos, según el siguiente detalle:

- el IVA (en Uruguay es del 22%) de toda la inversión, no se paga o los importes pagados se devuelven a través de certificados que operan como créditos para el pago de IVA y cargas de seguridad social (el Uruguay se denomina BPS – Banco de Previsión Social).
- el IP (Impuesto al Patrimonio – 1,5 % anual sobre todos los activos) se exonera el 100% de este impuesto sobre las inversiones en bienes muebles por 8 años.
- el IRAE (Impuesto a las Ganancias – Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas) se consigue un beneficio porcentual del importe invertido, el porcentaje lo define un organismo ad-hoc llamado COMAP, el que resulta conforme un conjunto de parámetros que discutiremos, el crédito otorgado (porcentaje de la inversión realizada) se podrá descontar hasta extinguirlo durante un plazo máximo de 11 años, el importe máximo que se puede cancelar en el pago anual de este impuesto (IRAE - ganancias) es del 90%, es decir que un 10% deberá ser cancelado en pesos uruguayos.

Sigue un detalle más acabado de la evolución de las regulaciones sobre los beneficios y la descripción del actual régimen que es el que definitivamente resulta relevante para el análisis.

URUGUAY “PROYECTOS DE INVERSION” (LEY N° 16.906)

Uruguay comienza a regular y promover las inversiones a partir del Decreto Ley No. 14.178 del año 1974, fundamentalmente de promoción orientadas al sector industrial y Decreto Ley No. 14.179 de regulación de las inversiones extranjeras. Posteriormente, a través de la Ley No. 16.906 del año 1998 se da impulso y concreción a la promoción de inversiones en diversas áreas de la economía uruguaya, concentrando en un solo texto normativo el régimen aplicable a la inversión y sus beneficios.

Desde esta última ley (16.906) a la fecha, se han dictado tres reglamentaciones generales a través de los decretos 92/998, 455/007 y 2/012, los cuales han procurado adaptarse a los contextos económicos y coyunturales de la economía uruguaya, inmersa en la misma dinámica tan cambiante del mundo.

A partir del año 2007, mediante el decreto 455/007 se plantearon cambios radicales en la reglamentación de la Ley 16.906, fundamentalmente en materia del enfoque, la metodología de evaluación y en alcance de los beneficios otorgados a los proyectos promovidos por el Poder Ejecutivo. Quizás el cambio con mayor impacto fue el pasaje de un sistema de exoneración a las rentas, a un sistema de exoneración directa del impuesto

Previo al año 2007, solo podían presentar proyectos de inversión las empresas industriales y agropecuarias y que los proyectos eran evaluados teniendo en cuenta aspectos tales como: forma de financiamiento, justificación comercial, técnica, económica y financiera. A partir de mayo de 2007, pueden presentar proyectos también las empresas comerciales y de servicios y **se dejan de lado la evaluación de los resultados de las propias empresas (evaluación financiera y de los índices de rentabilidad del proyecto) que son inherentes a los propios empresarios que deben evaluar el eventual éxito de su negocio, esto anterior representa un cambio absolutamente radical.**

De esta manera el Estado Uruguayo, se limita a centrar la atención en aspectos de contribución a la economía en general tales como: el aumento del nivel de empleo, aumento de volumen de exportaciones, descentralización y desarrollo de tecnologías limpias e inversiones en investigación, desarrollo e innovación, entre otros. Para ello, se establecieron criterios objetivos (en su mayoría) de una gran simplicidad práctica que brindaron certezas y transparencia al sistema, tanto a nivel de proceso de evaluación como de cumplimiento de los proyectos.

Conforme se asegura, en gran medida, debido a los cambios mencionados anteriormente, el sector empresarial reaccionó muy favorablemente a la nueva reglamentación cuadruplicando el monto de la inversión en el periodo 2008-2012, en relación con el período 2005 - 2007.

Luego de cuatro años del régimen implementado a través del Decreto 455/007, con fecha 2/02/2012 se publica el Decreto 2/012 introduciendo modificaciones importantes en la metodología de evaluación de los proyectos de inversión, con efectos diferentes dependiendo del sector de actividad en que operan las empresas. En general, aumentaron las exigencias a las empresas en cuanto al cumplimiento de objetivos para la obtención de beneficios fiscales.

Dentro de los principales objetivos del nuevo régimen se procura no solo aumentar el nivel del empleo sino su calidad, incentiva la localización de inversiones en zonas de menor desarrollo relativo, tanto en Montevideo como en el interior de Uruguay, promover en forma específica el desarrollo de las micro y pequeñas empresas y brindar estímulos a los usuarios de parques industriales. La nueva disposición elevó a rango reglamentario ciertos criterios y definiciones que se encontraban plasmadas en instructivos, anexos, circulares y consultas emitidas por la COMAP y en Resoluciones emitidas por la Dirección General Impositiva Uruguay (DGI).

Criterios de evaluación y beneficios fiscales

Empresas comprendidas en el régimen

Pueden acceder a los beneficios fiscales los contribuyentes del IRAE (Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas) cuyos proyectos de inversión o sector de actividad en el que se desarrollan, sean promovidos por el Poder Ejecutivo. Esto incluye a todas las sociedades comerciales (SA, SRL, etc.), fideicomisos y empresas unipersonales.

Las empresas que desarrollan actividades en sectores que fueron promovidos previo a la vigencia del decreto, pueden acceder a los beneficios complementarios a los ya otorgados para su sector. Un ejemplo de ello es el sector turístico que tiene importantes beneficios fiscales otorgados por el decreto 175/003.

Periodo de cómputo de las inversiones a los efectos de los beneficios

A los efectos de determinar el monto de inversiones* computables para la obtención de los beneficios fiscales, se tomarán en cuenta como parte del proyecto las inversiones realizadas a partir de los 6 meses anteriores a la fecha de presentación del proyecto de inversión. Adicionalmente, las inversiones ejecutadas en el periodo comprendido entre el inicio del ejercicio que se presenta el proyecto y el plazo establecido para la presentación de la declaración jurada de IRAE, se pueden considerar efectuadas en dicho ejercicio a los efectos del cómputo

de los beneficios fiscales

Se considera como inversión, la adquisición de los siguientes bienes destinados a integrar el activo fijo o intangible de las empresas:

- a) Bienes muebles destinados directamente a la actividad de la empresa, excepto vehículos no utilitarios y bienes muebles destinados a la casa habitación. Por ejemplo: muebles y útiles, instalaciones, máquinas y equipamiento en general.*
 - b) Mejoras fijas, excepto las destinadas a casa habitación. Por ejemplo: inversión en obra civil destinada a la construcción de edificios, depósitos, galpones, etc.*
 - c) Bienes incorporables que determine el Poder Ejecutivo. El software se encuentra excluido.*
 - d) Plantines y los costos de implantación de árboles y arbustos frutales plurianuales, en tanto se incurran en el primer año del cronograma de inversiones*
-

Beneficios fiscales

El decreto 2/012 modificó sustancialmente los requisitos, monto y plazos referidos a la exoneración del IRAE, manteniéndose incambiables los beneficios fiscales referidos a otros impuestos, con la novedad de que estos últimos se incorporan al decreto, ya que antes estaban incluidos en el instructivo de la COMAP.

Exoneración del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE)

La exoneración del IRAE y el plazo para la utilización del beneficio se determina en función del puntaje obtenido en una matriz de indicadores. A mayor puntaje, mayor es el porcentaje de exoneración de IRAE y el plazo para su utilización.

Como tope se establece que el impuesto exonerado no puede superar el 100% del monto de la inversión detallada en el proyecto, ni el 60% del IRAE a pagar en cada uno de los ejercicios comprendidos en la declaratoria promocional.

Exoneración del Impuesto al Patrimonio

La exoneración alcanza a los bienes muebles por toda su vida útil y a los bienes inmuebles por 8 años si el proyecto está ubicado en Montevideo o 10 años si está ubicado en el interior de Uruguay. Corresponde señalar que la exoneración sobre bienes inmuebles comprende únicamente las obras civiles, no los terrenos. Sin embargo, en el caso de proyectos de inversión de carácter turístico como, por ejemplo: hoteles, apart-hoteles o condo-hoteles, la exoneración alcanza también a los terrenos (partidas inmobiliarias) sobre los cuales se realiza la inversión por 11 años

Exoneraciones de Tasas y Tributos a la importación

Se exonera el 100% de las tasas y tributos a la importación, incluido el IVA de los bienes muebles del activo fijo y los materiales destinados a la obra civil, siempre que sean declarados no competitivos con la industria nacional (declaración que hace “la Cámara de Industria” -Uruguay- en conformidad por la “Dirección Nacional de Industria”)

En el caso de proyectos de carácter turístico se puede optar por una exoneración del 50% de los tributos a la importación incluido el IVA, sean o no competitivos con la industria nacional.

Exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de plaza

Se prevé la devolución del IVA por las adquisiciones en plaza de materiales y servicios únicamente destinados a la obra civil. En este caso se solicita la devolución del IVA por el mismo mecanismo que los exportadores. Esto es, mediante la solicitud de certificados de crédito endosables a proveedores que dieron origen al crédito o para el pago de impuestos propios (DGI- Dirección General Impositiva o BPS – Banco de Previsión Social).

La devolución del IVA no alcanza a los bienes muebles del activo fijo adquirido en plaza, salvo en el caso de proyectos de carácter turístico donde se puede solicitar la devolución del IVA plaza correspondiente a la compra de bienes muebles para el equipamiento de los hoteles.

Criterios de asignación de beneficios

El beneficio de exoneración del IRAE a otorgarse se determina mediante un sistema que plantea una matriz única de indicadores para todos los proyectos en forma independiente del monto de la inversión, con excepción de las micro y pequeñas empresas que presenten proyectos por montos menores a los 3.500.000 de Unidades Indexadas (UI). Cabe señalar que para alguno de los indicadores de la matriz, el puntaje depende del monto de la inversión y está implícito en las fórmulas de cálculo

Los criterios para la evaluación y otorgamiento de los beneficios están a cargo de la COMAP (Comisión de Aplicación) quien utiliza para la elaboración de la matriz los siguientes objetivos e indicadores: generación de empleo, descentralización, aumento de las exportaciones, utilización de tecnologías limpias, incremento de investigación, desarrollo e innovación e indicadores sectoriales. La COMAP establece una ponderación de la participación de los objetivos antes mencionados, asignando un puntaje a cada proyecto.

Limites aplicables a la deducción del beneficio de IRAE

Con el nuevo sistema el impuesto exonerado no puede superar el 60% del IRAE a pagar en cada ejercicio comprendido en la declaratoria promocional del proyecto, lo que representa una tasa efectiva mínima del IRAE del 10% (40% x 25% de IRAE).

De esta forma a la hora de determinar el monto de la exoneración, se deberá computar el menor entre el 60% del IRAE a pagar y el 100% del monto de la inversión efectivamente realizada, siempre que esta última no supere el porcentaje máximo de exoneración determinado por la matriz de indicadores

El plazo de exoneración se debe computar a partir del ejercicio en que se obtenga renta neta fiscal, incluyendo a este último en dicho período de cómputo, siempre que no haya transcurrido cuatro ejercicios desde la declaratoria promocional. En dicho caso, el plazo máximo se amplía en cuatro años computándose desde el ejercicio que se haya dictado la declaratoria. Con esta medida se busca proteger a las empresas nuevas que, en los primeros ejercicios de vida obtienen pérdidas y, de no existir esta excepción, se verían perjudicadas por la pérdida de ejercicios de exoneración, pudiendo llegar a la pérdida total del beneficio de IRAE

Beneficios adicionales para Micro y Pequeñas empresas

Las pequeñas y "Micro Empresas" que presenten proyectos de inversión por un total de hasta UI (unidades Indexadas) 3,5 millones (US\$ 425 .000 aprox.) pueden optar por aplicar el régimen de la matriz general o un régimen de matriz simplificada en el que se evalúa exclusivamente el indicador del empleo.

Este régimen asigna un punto cada tres nuevos puestos de trabajo con un máximo de 10 puntos equivalentes a 30 empleos, recibiendo una exoneración de entre el 25% (para 1 punto) y 70% (para 10 puntos) del monto invertido en un plazo de entre 3 y 5 años según el puntaje obtenido. Los nuevos empleos deben tener una carga equivalente a 40 horas semanales (promedio anual).

"Micro Empresas" son aquellas que cuentan con hasta cuatro empleados e ingresos menores a 2.000.000 de UI y Pequeñas empresas las que cuentan con hasta diecinueve empleados y sus ingresos no superen los 10.000.000 de UI (Fuente: Decreto 504/007 de 20/12/2007)

COROLARIO

Siguen algunos comentarios sueltos relativos a los regímenes de promoción en general como para promover un análisis crítico de estos, mejorarlos y eventualmente plantear la necesidad de desarrollar Políticas de promoción, sobre la base del conocimiento de casos concretos.

- Está claro que el fomento en cuestión es, en todo caso, un incentivo para reducir el monto de la inversión, en estos casos es el Estado quien resigna el importe que será reducido de la inversión entendiendo que “el evento económico” resultante será beneficioso para la sociedad, aunque curiosamente el Estado no decide que eventos económicos serán incluidos en la promoción, sino que el propio empresariado quien selecciona.

- El Estado a su vez debe generar las condiciones para que exista **RENTA** en los rubros que serán promocionados ya que, aunque la inversión resulte reducida, nadie invierte para no tener un retorno económico, por lo tanto, subyace el concepto que el Estado debe motorizar, definir o permitir renta económica para que estos regímenes de promoción resulten útiles.

- El párrafo anterior implica que se requiere una congruencia de parte del Estado para, proponer un mercado interno con capacidad económica de sostener los “eventos económicos” que serán promocionados, o sea que se lleven adelante políticas expansivas en términos económicos que sostengan la capacidad de consumo interno. En el caso de que los eventos económicos en cuestión resulten tener como objeto la exportación, definir un conjunto de elementos que resultan ser el andamiaje de sostén que permita explicar económicamente la exportación, entre muchos otros, energía en cantidad, calidad y precio suficiente, política monetaria orientada para la exportación, etc.

- Otra cosa que resulta inmediata es que, este tipo de fomento a las inversiones estudiado, NO está orientado en forma exclusiva hacia las inversiones de “Capital Intensivo”, las que suelen presentar características no tan interesantes como ser: suelen ser mucho más eficientes reduciendo la relación “empleo / inversión” a valores mínimos, suelen explicar concentraciones productivas, comerciales, industriales etc. que terminan generando concentración económica, la cual es en general una característica que desacelera el flujo de dinero en una economía con efectos recesivos conexos.

- Este formato de Regímenes generales, contrastan con los “regímenes Ad Hoc” que suelen presentarse para un sector particular, en nuestro país hoy la atención está puesta sobre el caso de la Ley de promoción de inversiones hidrocarburíferas, un régimen absolutamente distinto donde el Estado NO reduce la carga impositiva, sino que permite acceder a los “dólares oficiales” (dólares subsidiados) para todo lo que se requiera del exterior y permite la exportación de los hidrocarburos (producción incremental) sin liquidar exportaciones o sea permite o quizás fomenta la “formación de activos externos”.

-Mas allá de los pre-juicios que se tengan sobre Uruguay resulta relevante analizar, discutir y debatir el desarrollo alcanzado a través de este régimen de promoción, si es que resulto ser relevante versus el costo que ha tenido en términos fiscales.

En definitiva, la idea de esta nota es poner en autos a los interesados sobre cómo es un régimen cierto, general y materializado para su análisis, debate, crítica y modificaciones.

Alejandro Di Palma

02/12/2021