

Dólar y Competitividad en Uruguay

Resumen ejecutivo

La necesaria mejora de competitividad en Uruguay

La competitividad de Uruguay ha sufrido un deterioro durante varios años y, computando los fundamentos de productividad, ingreso privado y gasto público, el desalineamiento del tipo de cambio real se acerca al 15%, según estimaciones actualizadas de CERES, lo que sugiere una necesidad de profundizar en las medidas que promueven inversión y crecimiento económico.

Dado que la herramienta devaluatoria no está en el horizonte de la política económica ni en la realidad internacional, para CERES la forma de mejorar la competitividad y poder atraer nuevos emprendimientos pasa por implementar -o acelerar- reformas en empresas públicas, rebajar el precio de la energía y combustibles, facilitar la promoción de inversiones, readecuar las normas laborales, reducir la burocracia y sus costos asociados, y acelerar negociaciones comerciales para obtener baja de aranceles a las exportaciones.

CERES divulga su tercer reporte de análisis de 2020 con un abordaje a la competitividad de Uruguay, que sigue a los dos anteriores; uno sobre una propuesta de reforma previsional y otro sobre la realidad de familias que viven en situación de pobreza. El nuevo reporte de CERES comprende una valoración de la evolución de la economía uruguaya de los últimos años, de las dificultades para concretar inversiones y la oportunidad que se genera este año con la distinción internacional de lo hecho por Uruguay en el manejo de la pandemia.

La producción estaba prácticamente estancada desde 2015 y en recesión desde fines de 2019. El empleo venía en baja desde 2015 y la inversión privada se contraía desde mitad de 2013. La pandemia agravó la situación de la economía en Uruguay y se precisa impulsar el crecimiento. El manejo de gasto público está muy acotado, debido a que el déficit fiscal era 5% del PIB en el cambio de gobierno y la crisis del Covid-19 lo lleva a 6,5% a fin de este año. La estrategia uruguaya anti-coronavirus es elogiada internacionalmente y eso abre oportunidades, porque crece el interés por invertir en Uruguay, aunque, para concretarlo, se requieren condiciones de rentabilidad.

La competitividad es baja, el país está caro en dólares y eso debe ser corregido para captar inversión. Uruguay está 57% más caro que Argentina, 43% más caro que Brasil, 15% más que Estados Unidos y 9% más caro que la Unión Europea. Solo está más barato que China (27% más barato).

Una vía devaluatoria tiene costos altos y fue descartada por el Banco Central con la definición de su política monetaria y por el Ministerio de Economía y Finanzas en las proyecciones incluidas en el Presupuesto Nacional. Esto hace que las reformas sean de urgente aplicación.

Considerando otras mediciones de capacidad de competencia, la relación dólar-salarios se encuentra 49% por debajo de los valores promedio históricos; la relación dólar-tarifas de UTE está 36% por debajo de los valores promedio históricos y, en menor medida, también se da con el costo de combustibles (28%) y la carga tributaria (18%). En cambio, con el costo de las telecomunicaciones la relación está 43% por encima de los valores promedio históricos.

Reformas planteadas por CERES para mejorar la competitividad

-Bajar precios de combustibles y de energía eléctrica; y mejorar la eficiencia de entes de servicios;

-Flexibilizar la promoción de inversiones y descontar de las inversiones los aportes patronales previsionales;

-Adecuar la normativa laboral sobre convenios por empresa y rama, categorías, carga horaria y extras;

-Reducir burocracia para abrir empresas y para trámites que se convierten en costos excesivos;

-Agenda pro activa para acuerdos comerciales que den baja de aranceles a las exportaciones.

Este documento de CERES Analiza desarrolla el desafío que tiene Uruguay, el motivo de la urgencia de las reformas y las características principales de una agenda pro-crecimiento económico.

Dólar y Competitividad en Uruguay

La pandemia agravó la situación de la economía en Uruguay y se precisa impulsar el crecimiento. La producción estaba prácticamente estancada desde 2015 y en recesión desde fines de 2019. El empleo venía en baja desde 2015 y la inversión privada se contraía desde mitad de 2013. El déficit fiscal era 5% del PIB en el cambio de gobierno y la crisis de Covid-19 lo lleva a 6,5%. La estrategia uruguaya anti-coronavirus es elogiada internacionalmente y eso abre oportunidades. Crece interés por invertir en Uruguay: para concretarlo se requieren condiciones de rentabilidad. La competitividad es baja, el país está caro en dólares y eso debe ser corregido para captar inversión. Una vía devaluatoria tiene costos altos y fue descartada por el Banco Central y el Ministerio de Economía y Finanzas. Entonces, ¿cómo se puede mejorar la competitividad? CERES Analiza este desafío.

Uruguay está caro

Hace más de 15 años que el dólar sube proporcionalmente menos que los costos internos y ahora, pese a la devaluación de principios de año, Uruguay sigue caro.

Al comparar el desvío del valor actual del tipo de cambio real respecto al promedio histórico, se observa que, con excepción de China (6% más barato), Uruguay es más caro que sus principales socios comerciales (ver Figura 1).

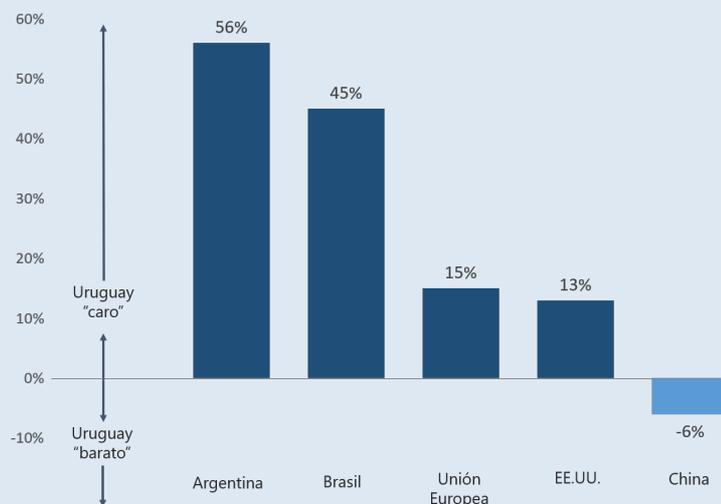
La paridad cambiaria respecto a la región es difícil de sostener: Uruguay está 45% más caro que Brasil y 56% más caro que Argentina (con *Dólar Blue*). Brasil es el segundo destino de exportación de bienes de Uruguay y Argentina el primer destino de exportación de servicios (turismo).

Nuestro país es hoy 15% más caro que la Unión Europea y 13% más que Estados Unidos, y esos dos bloques son, en conjunto, 23% del destino de nuestras exportaciones de bienes.

Otra comparación alternativa de la evolución del dólar es con respecto a los costos internos para producir. La relación dólar-salarios se encuentra 49% por debajo de los valores promedio históricos, lo que indica que el salario tuvo un crecimiento mucho mayor que el dólar.

En el caso del costo de la energía eléctrica, la relación dólar-tarifas de UTE está 36% por debajo de los valores promedio históricos y, en menor medida, también se da con el costo de combustibles (28%) y la carga tributaria (18%). En cambio, con el costo de las telecomunicaciones la relación está 43% por encima de los va-

Figura 1. Paridad cambiaria con principales socios comerciales



Fuentes correspondientes: Institutos de Estadística y Bancos Centrales de cada uno de los países considerados.

lores promedio históricos. Esto indica que el costo de los servicios de telecomunicaciones creció menos que el valor del dólar.

Los desvíos del valor del dólar respecto a valores promedio históricos son indicadores cuestionados, porque no consideran cambios estructurales en la economía que pueden afectar su encarecimiento relativo. Existe un enfoque alternativo que considera los fundamentos económicos que explican el encarecimiento relativo de los países: la productividad, el nivel de ingreso privado y el gasto público.

Según estimaciones de CERES, cuando se toman los valores sostenibles en el tiempo de esos fundamentos para Uruguay, el desalineamiento del tipo de cambio real se acerca al 15% (productividad actual, ingreso privado de 2019 y gasto público proyectado a 2024 en la Ley de Presupuesto).

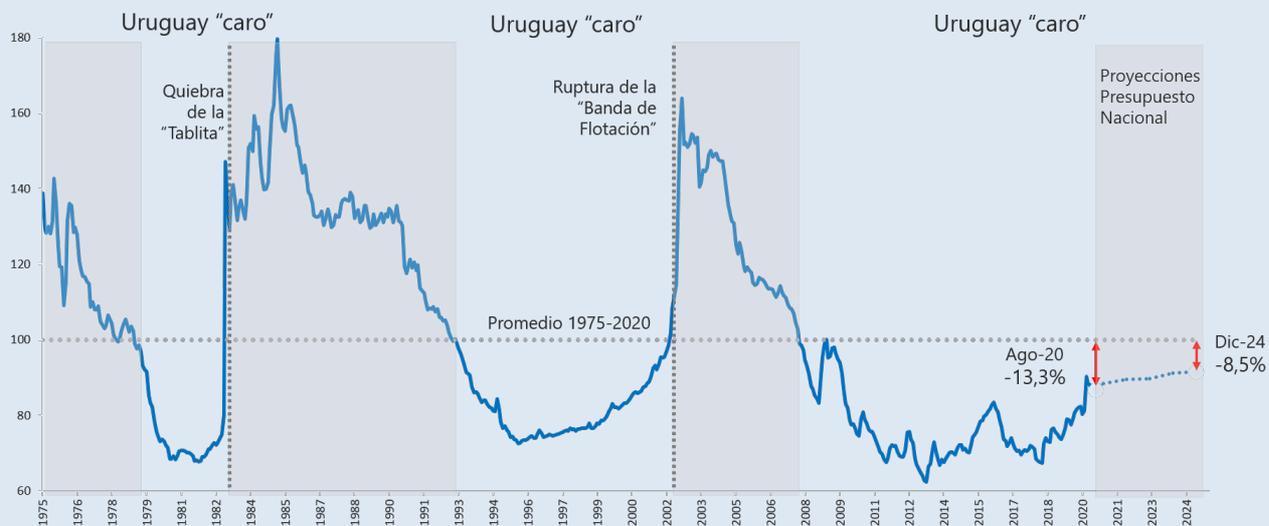
Uruguay va a seguir caro

Dada la masiva emisión de dólares, programas de financiamiento y anuncios por parte de la Reserva Federal de EE.UU. en respuesta a las necesidades generadas por la pandemia, se espera que el valor global del dólar no suba significativamente en los próximos años.

Los anuncios del Banco Central del Uruguay (BCU) y los supuestos utilizados por el Poder Ejecutivo en las proyecciones del Presupuesto Nacional 2020-2024 fueron claros: no está en el horizonte una suba significativa del dólar.

La evolución histórica del tipo de cambio real bilateral respecto al dólar permite tener una aproximación del encarecimiento relativo de Uruguay en relación con el mundo. Mientras el dólar siga siendo la moneda de referencia global, el tipo de cambio re-

Figura 2. Tipo de cambio real bilateral respecto al dólar
(promedio 1975-2020=100)



Fuente: BCU, Presupuesto Nacional 2020-24, US Bureau of Labour Statistics.

al bilateral será útil para tener una referencia de desvío cambiario. En la Figura 2 se presentan los períodos en los cuales Uruguay ha estado relativamente caro y barato. El peso uruguayo respecto al dólar se deprecia abruptamente con el quiebre de la "tablita" de 1982 y con la ruptura de la banda de flotación del 2002. Luego de estos saltos, el peso se comienza a apreciar lentamente con respecto al dólar. Finalmente, se observa cómo en los supuestos de tipo de cambio e inflación presentados en el Presupuesto Nacional, Uruguay se abarata levemente, pero se mantiene en zona de encarecimiento relativo respecto al promedio histórico hasta 2024.

El BCU ha dejado claro que su objetivo se va a centrar exclusivamente en bajar la inflación, que es demasiado alta en comparación internacional. El 92% de países del mundo cerró 2019 con una inflación menor a la uruguaya, e, incluso, si el país hubiese cumplido con el objetivo de mitad del rango meta (5%), un 85% de países hubiesen tenido menor inflación en 2019.

Las nuevas autoridades del BCU se comprometieron a un cambio significativo en la política monetaria para cumplir la meta de inflación menor a 4% en 2024. Para ello, es crucial la credibilidad de los anuncios. Más aún cuando no se ha logrado cumplir con los objetivos: más del 80% del tiempo en los 15 años de vigencia del compromiso, la inflación fue superior al techo del rango fijado.

Para cumplir con el anuncio de bajar la inflación, el BCU decidió volver a la tasa de interés como instrumento de política monetaria, en lugar de los agregados monetarios. También inclu-

yen como prioridad la desdolarización de la economía, esencial para aumentar la efectividad de la política monetaria. Dentro de la canasta de bienes de consumo que conforman el Índice de Precios al Consumo (IPC), 13% de los productos se comercializan directamente en dólares y 55% se ven directamente afectados por cambios en el valor del dólar. Esto se traduce en que las subas del tipo de cambio generen una fuerte escalada inflacionaria. El compromiso con una agenda de desdolarización hace tiempo que está presente, pero los cambios son muy lentos, porque implican modificar comportamientos y creencias arraigados en las personas durante mucho tiempo. Mientras que en Chile el 16% de los depósitos bancarios son en dólares, en Uruguay son 77%.

Los contundentes anuncios del BCU, en línea con los supuestos de evolución del tipo de cambio y la inflación plasmados en la Ley de Presupuesto, indican que se espera que el encarecimiento relativo actual siga hasta 2024. En la exposición de motivos del Presupuesto, se presentan proyecciones anuales de suba del tipo de cambio e inflación en magnitudes muy similares (ver Tabla 1).¹

Hay un compromiso de baja de inflación que no puede tener marcha atrás, porque la credibilidad es la base de la política monetaria. Si la gente no cree en el compromiso con la inflación objetivo, no hay forma de que se pueda cumplir.

Uruguay posee un sistema cambiario flexible, en el que el valor del dólar responde a fluctuaciones en los mercados internacionales. Con un dólar que pierde valor a nivel global, si el BCU e-

mite pesos para comprar dólares (y así subir su precio en el mercado de cambios), generaría presiones inflacionarias. Esto afectaría las posibilidades de cumplir la meta anunciada.

Para evitarlo, la emisión de pesos tiene que esterilizarse con letras de regulación monetaria. Y, para ser atractivas, las letras tienen que pagar tasas reales positivas, por encima de la inflación esperada. Esto implica un costo fiscal por intereses, y, en un contexto de tasas de interés internacionales casi nulas, la emisión de letras contribuye a atraer dólares y generar presiones a la baja del tipo de cambio.

Si existiese algo de espacio fiscal, el gobierno podría intervenir en el mercado de cambios a costa de un aumento del déficit. Así fue el caso, por ejemplo, de la abultada intervención del BCU en 2015, con un costo fiscal de 1,3% del PBI (un tercio del total del déficit fiscal) o en 2017-18 con un costo fiscal anual de 0,7% del PBI (un 20% del total del déficit fiscal). Ahora el margen es prácticamente nulo.

Tabla 1. Proyecciones

	Inflación	Suba del dólar
2021	6,9%	7,3%
2022	5,8%	4,9%
2023	4,7%	5,3%
2024	3,7%	3,2%

Fuente: Presupuesto Nacional 2020-24.

La inversión creció cuando Uruguay estaba más barato

Cuando el país está relativamente barato, la rentabilidad es mayor y se hace más fácil que se concreten nuevas inversiones. Es natural. La historia reciente muestra un patrón claro (ver Tabla 2).

Durante el primer gobierno de Vázquez (2005-09) y el de Mujica (2010-14) Uruguay estaba relativamente barato en dólares: el tipo de cambio real de Uruguay (rezagado tres años), se encontraba, en promedio, 9% por encima del valor de paridad histórico observado desde 1975. El crecimiento promedio anual de la inversión privada fue 11% y 10% respectivamente, un boom impulsado por masivos ingresos de inversión extranjera directa: 29% del PBI acumulado en el quinquenio 2005-09 y 25% del PBI en el quinquenio 2010-14.

Durante la segunda administración de Vázquez (2015-19) el país dejó de estar barato. El tipo de cambio real de Uruguay (rezagado tres años) se encontraba, en promedio, 28% por debajo del valor de paridad histórico. La inversión privada cayó 6% promedio por año y salió del país un 7% del PBI de inversión extranjera directa.

Uruguay tuvo una inversión récord entre 2005 y 2013, de la mano de dos nuevas plantas de celulosa, la revolución agrícola y la transformación energética. Así, alcanzó niveles de inversión privada (en porcentaje del PBI) muy importantes, aunque no mayores a los de países que logran sostener en el tiempo un crecimiento económico vigoroso.

¿Qué hacer para que esta vez sea diferente?

Uruguay tiene un gran desafío: atraer inversiones sin pasar por una depreciación significativa del tipo de cambio. Los precios internacionales de las exportaciones pueden ayudar a recuperar competitividad, pero no alcanzan.

El precio de la soja viene en ascenso y tiene buenas perspectivas, pero es difícil saber si la mejora será sostenida en el tiempo. El precio de la carne, que había registrado un pico el año pasado, alcanzando un nivel 33% superior que el promedio histórico, cayó y ahora se ubica 10% por encima. Los precios de la madera y la celulosa también están por debajo de los promedios históricos, así como también el precio de la leche.

Para que esta vez sea diferente, Uruguay tiene que procesar reformas profundas que permitan reducir costos y aumentar la productividad. Son complejas, pero no imposibles, y un punto

Tabla 2. Inversión en las últimas administraciones

	Inversión Privada Promedio del período		Variación Interanual	Inversión Extranjera Acumulada	
	Millones USD	% del PBI		Millones USD	% del PBI
Vázquez I (2005-2009)	4.600	14%	11%	7.175	29%
Mujica (2010-2014)	10.620	17%	10%	12.339	25%
Vázquez II (2015-2019)	9.967	13%	-6%	-4.084	-7%

Fuente: BCU.

importante es la viabilidad política.

La mayor parte de las reformas necesarias tienen aval mayoritario en el Parlamento, porque están en el compromiso electoral de los partidos de la coalición oficialista (programas de gobierno 2019).

La agenda para compatibilizar el encarecimiento relativo del país con la rentabilidad necesaria para atraer nuevas inversiones tiene sentido de urgencia dada la ventana de oportunidad que tiene el país por el interés que ha despertado el manejo de la pandemia y el contexto global de bajísimas tasas de interés.

Frentes en los que hay avances

1. Tarifas públicas

Uruguay necesita una rebaja de tarifas; por más que hayan subido menos que el resto de los bienes de consumo, los costos de combustibles y de energía eléctrica son sostenidamente los más caros de la región.

El precio del gasoil en dólares se encuentra 50% arde lo que se cobra en Brasil y 25% de Argentina.

La energía eléctrica industrial cuesta 20% más que en Brasil y 80% más que en Argentina, y la residencial (la que deben pagar todos los meses muchos microemprendimientos) cuesta 55% más que en Brasil y 220% más que en Argentina.

La dependencia fiscal de las transferencias al Gobierno Central no debería ser la traba, porque es un procedimiento muy ineficiente para financiar gasto público.

"Después de la LUC: Reforma de las Empresas Públicas" se titula el documento firmado en julio de 2020 por 23 profesionales que trabajaron de forma independiente en la materia en los últimos años, y que fueron convocados por CERES en 2019 para sugerir en conjunto una serie de reformas.²

Los cambios en la gestión de las empresas del Estado sugeridos se resumen en los siguientes seis puntos:

"1. Fortalecer los directorios de las unidades reguladoras y de las EEPP, exigiendo perfiles con competencias especifi-

cas, mejorando remuneraciones, estableciendo mayores impedimentos para participar en cargos electivos, así como limitar la 'puerta giratoria' hacia la actividad privada.

2. Definir criterios claros para la fijación de precios por parte de los reguladores, para lo cual es necesario que cuenten con metodologías transparentes y plazos predecibles.

3. Introducir los mecanismos que aseguren la separación de las finanzas de las EEPP de forma de evitar subsidios cruzados desde los negocios que operan en mercados monopólicos hacia los que operan en competencia.

4. Analizar de forma explícita los subsidios existentes en los mercados que operan cada una de las empresas, discutir su pertinencia y que sean aprobados a través del Parlamento con un financiamiento a cargo del Presupuesto Nacional.

5. Revisar el objeto de las EEPP y modernizar sus cartas orgánicas, poniendo énfasis en la separación de roles entre el directorio y la gerencia, el establecimiento de metas explícitas de rentabilidad y políticas de distribución de dividendos (teniendo en cuenta el diseño de la futura regla fiscal).

6. Fortalecer el gobierno corporativo de las EEPP con la creación de un organismo especializado dentro del Estado que se encargue de monitorear permanentemente el desempeño de los directorios de las EEPP, en términos del cumplimiento de las metas establecidas y la rentabilidad esperada de su actividad".

La preocupación no es nueva, y a modo de ejemplo está lo hecho hace 20 años por el "Centro de Estudios Estratégicos 1815", dirigido por Liber Seregni, que en ese entonces ya presentaba propuestas muy similares luego de haber convocado a expertos de todos los partidos.

No hay que esperar a la implementación de la agenda completa de reformas en la gestión de las Empresas Estatales para mejorar su eficiencia y luego bajar las tarifas, porque se precisa el resultado concreto en el menor tiempo posible: trabajar primero en bajar tarifas y, luego, que las Empre-

sas Públicas hagan los ajustes internos necesarios de eficiencia.

En esta línea, el Poder Ejecutivo estableció por decreto los lineamientos generales para que la URSEA (reguladora de energía y agua) compute el precio de paridad de importación de los combustibles, como lo establece la Ley No. 19.889 (LUC). La URSEA definió los criterios en cada uno de los componentes del precio de paridad de importación: precio FOB de importación, sobreprecio por mezcla con agro combustibles, ajustes por calidad, costos eficientes de fletes, almacenamiento, despacho, internación, seguros, así como margen de comercialización y costos financieros.

Es extremadamente difícil llegar a un precio de paridad de importación objetivo y es imposible que no sea cuestionado dada la complejidad técnica y arbitrariedad potencial en la selección del precio en cada uno de estos componentes anteriores. Es clave blindar a la URSEA ante ANCAP para fijar un precio realmente competitivo para los combustibles.

El Poder Ejecutivo anunció que en breve se presentará una nueva estructura tarifaria para los servicios públicos en la que se determinará cual va a ser el precio al que se pretende llegar y de qué manera lograrlo.

2. Promoción de inversiones

Como forma de mejorar las condiciones para invertir, el Poder Ejecutivo realizó modificaciones al Régimen General de Promoción y Protección de Inversiones para aumentar el monto y el plazo para descontar el IRAE y flexibilizar requisitos para obtener el beneficio tributario. El nuevo decreto, además, incrementa los incentivos a generar puestos de trabajo.

Los cambios que se introdujeron no solucionan una limitación relevante: la dependencia de la promoción a la obtención de una renta condicionada por elevados costos para producir. Por lo tanto, sería conveniente incorporar procedimientos para descontar de las inversiones los aportes patronales al BPS, de forma de reducir costos y fomentar el empleo. También sería conveniente introducir mecanismos para descontar de las inversiones parte de la factura de UTE y la de ANCAP, mientras las tarifas no converjan a los valores observados en la región.

La flexibilización que se propone en el proceso de promoción de inversiones debería ser profunda y llegar a la estructura administrativa. El procedimiento de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) es costoso y está inspirado en una visión de un Estado que busca dirigir la voluntad privada sin conocerla profundamente desde adentro. Muchas ve-

ces, el afán del Estado por querer dejar escrito en formularios qué se hace y se deja de hacer, y qué resultados se van a obtener, se vuelve un costo mayor al beneficio.

No son pocas las empresas que, por diferentes razones, solo se podrían beneficiar con una rebaja directa del IRAE. Por lo tanto, ante la urgencia de promover una agenda pro crecimiento, no se debería descartar nuevos regímenes especiales, para reducir la tasa general del IRAE del 25% de las rentas empresariales. Si bien la situación fiscal es muy delicada, no se puede ignorar que la pérdida instantánea de recaudación —hoy el IRAE recauda casi USD 1.600 millones (3% del PBI, el 10% del total de los ingresos fiscales)— sería compensada por mayor recaudación de otros impuestos.

Es positiva la introducción de mayores incentivos al empleo en el nuevo mecanismo de promoción de inversiones. Sin embargo, el mayor desincentivo existente para contratar trabajadores viene más por el lado de los costos asociados a la inseguridad jurídica que genera la regulación laboral vigente ante las necesidades de una menor rigidez, en un contexto en el que el avance y abaratamiento de la tecnología permiten a las empresas crecer sin contratar nuevos trabajadores.

Frentes en los que avanzar

1. Readecuar la regulación laboral

La rigidez de la regulación laboral es uno de los puntos críticos que afectan la competitividad en Uruguay y es considerada por empresarios como la principal barrera para invertir.

Todos los años el Foro Económico Mundial publica indicadores de competitividad que son consultados globalmente en la toma de decisiones de inversión. Si bien esos indicadores suelen ser cuestionados por políticos y

académicos porque se basan en encuestas a empresarios, se debe tener claro que son los que responden la encuesta los que invierten o van a invertir en Uruguay.

La rigidez en la determinación de los salarios y el grado de conflictividad en las relaciones laborales es demasiado elevada tanto en comparación con los países avanzados como con la región, así lo indican los datos (ver Figura 3).

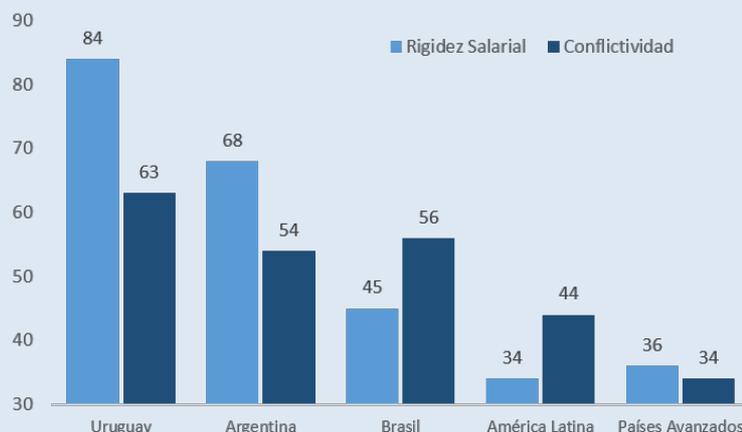
Al cruzar estos datos con los registros de la Universidad de Cambridge basados en las leyes laborales de cada país, se observa que en Uruguay la percepción de rigidez es mayor a la que indicaría el grado de protección que tienen los trabajadores. La evidencia sugiere que existe un desequilibrio entre la actual rigidez de la regulación y la protección efectiva que brinda a los trabajadores. Los nuevos tiempos exigen normas laborales que permitan que la adaptabilidad, creatividad y empatía puedan florecer en el ámbito laboral. Para ello se necesitan cambios.

En Uruguay no hay un código que armonice y complete la normativa vigente. La amplia posibilidad de interpretación de las normas por parte de los jueces laborales crea inseguridad jurídica e incertidumbre. Por ejemplo, no está regulado el trabajo a distancia y es insuficiente la regulación del pago de incentivos.

Si se busca regular el teletrabajo se debería ser muy claro en la definición y el acuerdo entre las partes sobre el comienzo de la modalidad de teletrabajo, la distribución de la carga horaria, el registro de horas trabajadas, el derecho a la desconexión y las condiciones del lugar en que se llevará a cabo, así como la obligación del empleador de suministrar las herramientas necesarias para trabajar.

Además, sería necesario revisar el régimen de jornada y la reglamentación de horas extras, que no permiten la redistribución de las horas trabajadas. Con la normativa actual, si un día

Figura 3. Rigidez salarial y conflictividad en la relación laboral



Nota: Escala de 0 a 100, donde 0 es la mínima rigidez y conflictividad y 100 es la máxima rigidez y conflictividad. Fuente: Foro Económico-Global

se trabaja 6 horas y al siguiente 10, el empleador debe pagar 2 horas extras en la segunda jornada.

También sería necesario hacer una actualización de categorías laborales publicadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que fueron definidas hace más de 40 años. Con esta clasificación se firman convenios laborales basados en categorías minuciosamente descriptas que chocan con las necesidades de multitarea y creatividad. Se establecen con demasiados detalles las características que definen cada cargo (auxiliar, oficial, etc.) y se fija el salario mínimo puntual, cuando se podrían establecer categorías en base al tipo de tareas (rutinarias, toma de decisiones, gerenciales, etc.) que se espera realice cada empleado y, para cada una de ellas, fijar una franja salarial.

Finalmente, sería necesario incorporar la posibilidad de que los acuerdos a nivel de empresa primen sobre la rama. Sobran ejemplos de convenios colectivos firmados a nivel de rama que vician acuerdos a nivel de empresa negociados por sindicatos con alta representatividad. Empresarios y trabajadores en cada empresa deberían poder acordar jornadas, turnos, funciones y hasta salarios, siempre que se respeten mínimos de orden público en cuanto a la calidad del trabajo, salarios o igualdad profesional.

2. Simplificar burocracia para reducir los costos asociados

Hay que desarmar las regulaciones burocráticas acumuladas en el tiempo y superpuestas, que representan un costo demasiado pesado. Por ejemplo, es ocho veces más caro abrir una empresa en Uruguay que en los países avanzados, a pesar de que la cantidad de procedimientos y el tiempo de espera sean los mismos porque la tarea se terceriza.

El Banco Mundial computa todos los años las dificultades burocráticas para invertir a nivel global. La metodología se basa en el estudio pormenorizado de leyes, decretos y reglamentos, y busca cuantificar en perspectiva internacional el peso de las regulaciones que afectan la operativa normal de las empresas.

No todas las regulaciones tienen la misma relevancia para afectar las decisiones de inversión. Los procedimientos necesarios para registrar propiedades y obtener permisos de construcción, el peso de los impuestos y el costo de los requisitos para acceder al comercio exterior son especialmente relevantes, tal como lo indica su correlación con la inversión extranjera directa.³ Y justamente en esos frentes Uruguay está demasiado rezagado.

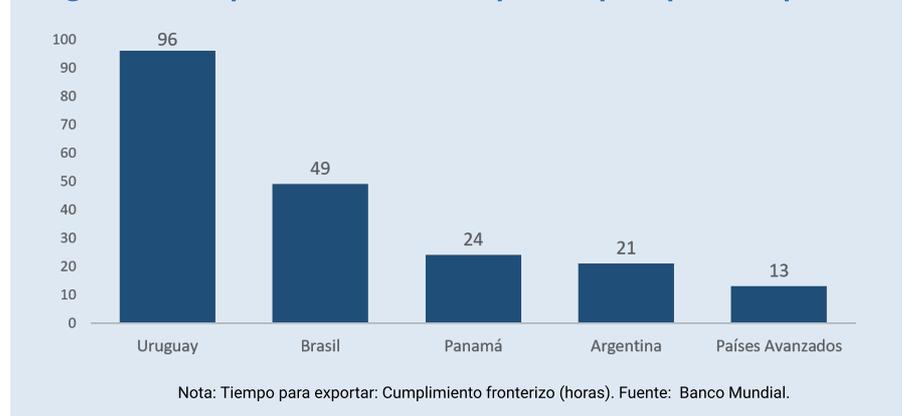
En Uruguay, se requiere el doble de procedimientos y el triple de espera que en los países avanzados para re-

gistrar propiedades y el costo del proceso es casi el doble. Para obtener un permiso de construcción, el costo de los procedimientos necesarios en Uruguay duplica al requerido en los países avanzados y la diferencia de tiempos de espera supera los 100 días. El número de impuestos pagados y horas al año dedicadas a preparar declaraciones de impuestos son el doble en Uruguay que en los países avanzados.

El tiempo demandado por la burocracia asociada a la exportación es llamativamente elevado; puntualmente, el costo portuario y de aduana (ver Figura 4).

El tiempo de obtención, preparación y presentación de documentos durante los procedimientos de cumplimiento fronterizo necesarios para exportar es 7 veces mayor en Uruguay que en los países avanzados, 5 veces mayor que en Argentina, 4 veces mayor que en Panamá y 2 veces mayor que en Brasil. Esto se traduce en un costo superior en magnitudes similares por exportar desde Uruguay.

Figura 4. Tiempo de burocracia requerido para poder exportar



3. Reducir aranceles del comercio exterior

Para impulsar todas las reformas anteriores es clave aumentar la competencia externa con una reducción de los aranceles al comercio exterior. Una mayor competencia es el motor que exige avanzar en la mejora de ingresos, inversión en calidad, reducción de costos innecesarios y aumento de productividad.

La evidencia indica que la reducción de aranceles debe ir acompañada de otras políticas públicas acopladas para desembocar en mejoras en la calidad de vida de la población.

Aunque es difícil de lograr en el corto plazo, no se debe descartar la posibilidad de firmar acuerdos en formato de Tratados de Libre Comercio (TLC). Los potenciales costos que usualmente se asocian a los TLC modernos son sustancialmente menores que los potenciales beneficios.

Entre los costos potenciales de los TLC siempre está presente la preocupación de que se desregulen mercados internos que son considerados es-

tratégicos. Como no se pueden regular los mercados que se desarrollarán en el futuro, el Estado pierde el control de los avances tecnológicos. Sin embargo, hacer lo que sea necesario para asegurar su monopolio no es la única posición admisible para fortalecer a las empresas públicas, ni mucho menos el centro de la "estrategia de desarrollo" del país.

También entre los costos potenciales de los TLC está la preocupación de la exigencia de trato igualitario a los proveedores externos en las compras públicas lo que impediría otorgar beneficios a sectores que se pretenda impulsar. Este potencial costo es también discutible y hasta se podría considerar una ventaja si logra limitar subsidios encubiertos, que son simpáticos, pero que al final de cuentas perjudican a la mayoría de los uruguayos.

La lógica proteccionista tradicional también se volvió un costo discutible.

Es cierto que hay muchos empleados en los sectores protegidos por las tarifas que impone el Mercosur a las importaciones. Acá también entran las industrias locales que importan insumos en admisión temporaria y generan valor agregado para tener origen Mercosur y poder ingresar a Brasil. La realidad indica que la gran mayoría de estos puestos de trabajo, tal cual están hoy concebidos, tenderán a desaparecer en el mediano plazo. La amplia mayoría de los trabajadores ocupados en los sectores que compiten con productos importados de países atractivos para firmar TLC (Reino Unido, China, Estados Unidos, Japón, Corea del Sur), se encuentran en posiciones con altas posibilidades de ser automatizadas en los próximos años. Con o sin TLC, estos puestos de trabajo están en riesgo y eso no se soluciona con protección comercial.

La realidad muestra que menos de un tercio de las exportaciones de Uruguay cuentan con el amparo de algún acuerdo comercial. En 2019, Uruguay pagó casi USD 340 millones por concepto

cepto de aranceles, de los cuales 60% se explican por exportaciones de carne bovina (y más del 70% en productos agropecuarios). Aquí hay un claro frente para avanzar, y no hay que esperar a firmar un TLC para moverse.

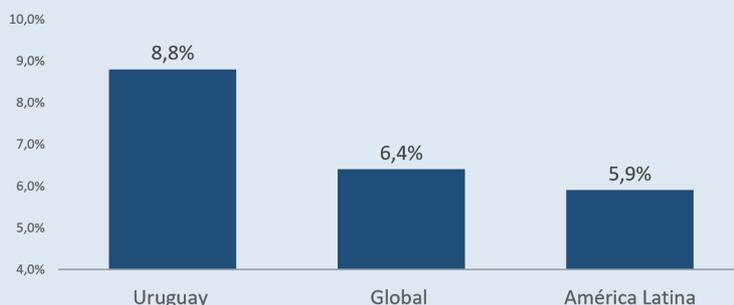
De los aranceles pagados por carne bovina, casi 65% fueron por exportaciones a China, donde Uruguay entra con un arancel de 12%. Para ingresar al mercado europeo —responsable del 23% de los aranceles pagos por carne bovina—, Uruguay suele exportar bajo la cuota Hilton que da un arancel preferencial del 20% para cortes de buena calidad. También logra exportar una parte con arancel 0% bajo la cuota 481 disponible por orden de llegada para muchos, pero con perspectivas de reducirse en los próximos años. Para acceder a EE.UU., Uruguay tiene una cuota de 20 mil toneladas bajo la cual exporta con un arancel casi nulo, pero fuera de la cuota paga 26,4%. Actualmente, un tercio de las exportaciones de carne de Uruguay a EE.UU. caen fuera de la cuota.

Por lo tanto, es urgente negociar las posiciones arancelarias con EE.UU., buscar acuerdos para mejorar el ingreso a Corea del Sur para reducir los aranceles actuales de 40% y a Japón para reducir los aranceles actuales de 38,5%; y negociar el ingreso al Reino Unido con mejores condiciones que la proporción de cuota Hilton correspondiente.

La ganancia de la reducción de aranceles al comercio exterior no solo se produce por mejorar el acceso a mercados. Con una reducción a las tarifas a las importaciones también se puede ganar. Hay potenciales beneficios asociados a la reducción del costo en el proceso productivo. Este frente no se puede dejar de lado cuando es tan necesario para Uruguay reducir costos y aumentar la productividad.

El arancel promedio a las importaciones de Uruguay (8,8%) está por encima del promedio global (6,4%) y del promedio pagado por los países de América Latina, excluyendo el Mercosur (5,9%), cuando el tamaño de la economía no lo justifica (ver Figura 5).

Figura 5. Aranceles promedio a las importaciones



Nota: América Latina incluye al Mercosur. Fuente: OMC.

Mientras que en Uruguay el 33% de sus importaciones pagan un arancel superior a 15%, en el resto del mundo el 20% de las importaciones pagan un arancel superior a 15%, y en América Latina (excluyendo el Mercosur) 14%.

La agenda pendiente en apertura comercial es clara y debe ser urgente. Las ganancias de una mayor apertura comercial han sido ampliamente analizadas en la literatura económica. La evidencia muestra que la apertura comercial se traduce en desarrollo económico al sofisticar y mejorar la calidad de la producción local, lo que se logra a través del proceso de innovación. Los números son contundentes: más del 80% de los países emergentes que escalaron posiciones relativas en desarrollo humano en los últimos 25 años lo hicieron reduciendo sus tarifas al comercio exterior.

Si Uruguay sigue caro, tiene que ser más productivo

Hubiera sido mejor arrancar el proceso de reducción de la inflación con una paridad cambiaria de equilibrio —un dólar 15% más alto en términos reales—, pero no hay marcha atrás. La credibilidad es el ancla de la política monetaria y una vez hecho el anuncio por parte del BCU se tiene que mantener y actuar en consecuencia.

El impacto negativo del encarecimiento relativo en el desarrollo de los países es ampliamente reconocido a nivel internacional, con particular inci-

dencia en los países en desarrollo. Las barreras a la productividad afectan de forma más intensiva a los bienes que compiten con productos del exterior (los bienes transables).⁴

Bajo esta óptica, la suba del dólar es concebida como una especie de subsidio a cuenta de la imposibilidad de las reformas necesarias para bajar las barreras a la productividad que perjudican la competitividad del sector transable.

El sector transable es el que se ve directamente afectado por malas condiciones de acceso a mercados internacionales. A su vez, los requisitos necesarios para competir en el sector transable son mayores a los necesarios en el sector no transable en materia de aprendizaje (tecnología, marketing e información que se extiende a otras empresas) y de coordinación (hacia arriba, hacia abajo y entre pares en la cadena industrial), lo que se traduce en una mayor urgencia para readecuar la regulación de las relaciones laborales.

Uruguay está caro y la suba del dólar no está en el horizonte. Si Uruguay es caro tiene que generar condiciones para que su producción se valore por la calidad y eso implica reducir costos de insumos que no diferencian al producto.

Las reformas son complicadas para aplicar en tiempo y forma, pero son necesarias para el bien del país y de su gente. ■

Notas

- 1 Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/tematica/proyecto-poder-ejecutivo>.
- 2 Documento firmado por: Agustín Iturralde, Aldo Lema, Alfonso Capurro, Alejandro Perroni, Álvaro Forteza, Ana Inés Zerbino, Andrés Tierno, Bruno Gili, Daniel Ferrés, Florencia Carriquiry, Ignacio Munyo, Javier de Haedo, Jorge Ottaviani, Juan Manuel Mercant, Leandro Zipitria, Lucila Bonilla, Marcel Vaillant, María Dolores Benavente, Marta Jara, Néstor Gandelman, Pablo Regent, Pablo Rosselli, Tamara Schandy.
- 3 La correlación rezagada entre los indicadores del proyecto Doing Business del Banco Mundial y los datos de inversión extranjera directa para todos los países, muestra que son estadísticamente significativos.
- 4 Para profundizar en esta línea de interpretación, ver por ejemplo: Rodrik, D. (2008). "The real exchange rate and economic growth", Brookings Papers on Economic Activity.