

NORMATIVA ADMINISTRATIVA RESTRICTIVA DEL COMERCIO Y DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA PRIVADA

Profesores investigadores participantes:

Carlos Delpiazzo, Natalia Veloso, Gabriel Delpiazzo
Jorge Fernández Reyes, Álvaro Tringolo
Leonardo Slinger, Matías Perez del Castillo
Marcelo Sheppard Gelsi, Carlos Loaiza y Miguel Casanova

I INTRODUCCIÓN

Respondiendo a la solicitud de la Asociación de Ex Presidentes de la Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay, por nota de 15 de marzo de 2024, la Universidad de Montevideo comunicó su disposición a realizar un estudio exploratorio de diversas regulaciones administrativas del sector público restrictivas del comercio y de la actividad privada en general.

II RESUMEN EJECUTIVO

Delimitado el alcance del trabajo, se determinaron las acciones posibles traducidas en medidas generales (tales como acortamiento de plazos administrativos y asignación de silencio positivo en trámites recurrentes de las empresas frente a la Administración (como permisos, habilitaciones, etc.) y particulares, efectuándose un relevamiento preliminar de desregulaciones posibles en las siguientes áreas:

A) Derecho Laboral y sindical

En esta área, se propusieron las siguientes modificaciones al régimen de Derecho colectivo del trabajo:

- Al Decreto N° 66/006 que reglamenta la actividad sindical.
- Al Decreto N° 291/007 relativo a las horas SYSO.

- Al Decreto N° 128/016 referente al control del consumo de alcohol y drogas.
- A la reglamentación de la enfermedad común apuntando a reducir certificaciones falsas.
- A la reglamentación de los Consejos de Salarios para posibilitar “descuelgues” y otras condiciones.
- A la reglamentación del art. 289 de la ley N° 15.903 en cuanto a las consecuencias del incumplimiento de las cláusulas de prevención de conflictos.
- Aclaración del alcance de la “organización más representativa” para negociar y celebrar convenios colectivos.

Asimismo, se plantearon las siguientes propuestas relativas al Derecho individual del trabajo:

- Modificación del Decreto N° 55/000 relativo a la jornada de trabajo.
- Simplificación del Decreto N° 287/017 sobre documentación laboral.
- Derogación del Decreto N° 648/990 en materia de determinación de fechas de licencias.
- Modificación del Decreto N° 550/989 en materia de horas extras.
- Ajustes al Decreto N° 611/980 sobre excepciones al principio de limitación de la jornada.
- Derogación de aspectos del Decreto N° 86/022 reglamentario del teletrabajo.
- Ajuste de los Decretos N° 186/004 y N° 371/022 sobre sanciones por infracción de normas laborales.
- Adecuación del Decreto N° 150/007 sobre tributación por IRAE de determinadas empresas de software.

B) Restricciones administrativas al comercio interno

En esta área se presentan un conjunto de propuestas relativas a:

- Ajuste a los Decretos N° 382/982, N° 58/016 y N° 388/005 respecto a la desburocratización del relacionamiento con el LATU y el cumplimiento de los cometidos de éste.
- Ajuste del Decreto N° 349/012 relativo a la actuación del INAVI.
- Reforma de la Resolución N° 4054/018 de la Intendencia de Montevideo respecto al procedimiento de registración de productos alimenticios.
- Ajuste del Decreto N° 272/018 sobre etiquetado de alimentos (octógonos).
- Ajuste del Decreto N° 130/006 sobre requisitos de harina fortificada.
- Actualización del Decreto N° 142/996 en materia de antidumping.
- Control de los márgenes de ganancia y ventas a pérdida en grandes superficies.
- Eliminación del Decreto N° 534/009.
- Flexibilización del Decreto N° 315/994 en materia bromatológica nacional.

- Acortamiento de los extensos plazos en materia de patentes (Decreto N° 11/000).
- Actualización del Decreto N° 205/991 sobre fijación de precios.
- Eliminación de obligaciones a privados por el Decreto N° 106/016 en materia de precios.
- Eliminación de la autorización previa prevista en el Decreto N° 449/995.
- Modificación del Decreto N° 503/006 sobre información de precios.
- Simplificación del régimen de aumento de capital integrado según Decreto N° 335/990 e Instructivo N° 2 de AIN.
- Agilización de los procedimientos ante la COMAP ajustando el Decreto N° 268/020.
- Aumentar las facultades investigativas de la CPDC ajustando el Decreto N° 404/007.
- Armonización de la Resolución de la URSEA N° 151/021 con la normativa más moderna de UE.

C) Necesaria desregulación en el sector salud y farmacéutico

En materia asistencial, son múltiples las autorizaciones requeridas y son largos e indeterminados los plazos para obtenerlas, razón por la cual se propone la revisión de las siguientes reglamentaciones:

- Decretos N° 88/983 y N° 558/991 relativos a la planificación y realización de inversiones con destino a servicios de atención médica.
- Decreto No. 89/983 referente al nivel de desarrollo de la infraestructura del equipamiento y capacidad de hospitalización que deben alcanzar las instituciones de asistencia médica colectiva.
- Decreto N° 78/989 reglamentario del financiamiento de inversiones y fijación de tasas moderadoras para financiar inversiones.
- Decreto N° 402/989 sobre incorporación de equipamiento médico por parte de la Instituciones de Asistencia Médica Colectiva y Privada Particular.
- Decreto N° 3/008 sobre requisitos para reactivos diagnósticos, dispositivos terapéuticos y equipamientos médicos.
- Decreto 87/010 relativo a los procedimientos de control del área de equipos médicos usados y reciclados, así como el mantenimiento de los mismos.

Por otra parte, en el área farmacológica, se propone la registración automática de medicamentos y dispositivos terapéuticos que cuenten con certificaciones extranjeras calificadas.

D) Necesaria desregulación en el sector agropecuario

Las propuestas relativas al sector agropecuario refieren principalmente a los siguientes aspectos:

- Requisitos para la inscripción en los Registros a que están obligados los productores

agropecuarios.

- La armonización de criterios entre los Gobiernos Departamentales para la provisión de Guías de Propiedad y Tránsito.
- El reducido horario de atención por parte de DICOSE para la realización de trámites
- Superación de la dispersión reglamentaria para el tránsito de ganado.
- Simplificación de las certificaciones para embarque de ganado bovino y ovino con destino a faena.
- Simplificación y eliminación de las múltiples tasas que percibe el MGAP.
- Abaratamiento y abreviación de plazos para los sistemas de producción orgánica e integrada.
- Revisión de la reglamentación relativa a la inspección veterinaria oficial del MGAP

III DESARROLLO

1. DELIMITACIÓN METODOLÓGICA

Por razones de vastedad de las áreas del Derecho y el plazo requerido para la entrega del documento, se limitó el objeto particular del estudio desde cuatro disciplinas jurídicas intervinientes (i.e. agrario, comercial, administrativo y laboral) y, a modo ilustrativo de las necesidades de desregulación detectadas, a dos áreas temáticas (i.e. agro y salud).

Asimismo, se excluyeron diversos aspectos (entre los que destacan los aspectos tributarios y de comercio exterior) por cuanto, por su especificidad e implicaciones, determinarían reformas legales además de administrativas y/o acuerdos con otros estados. El estudio se limita al análisis de la normativa derivada de decretos y resoluciones que de hecho o de derecho restringen el comercio, por lo que no se ingresará al análisis de normas legales cuya modificación o adaptación escapa a la potestad del Poder Ejecutivo.

El objetivo final de la investigación se encuentra en la identificación de normas de fuente reglamentaria que podrían ser eliminadas o modificadas por el Poder Ejecutivo. Además, con carácter general, se sugerirán la adopción de medidas de gobierno que podrían mitigar los efectos restrictivos o distorsivos que dichas u otras regulaciones, en los hechos, tienen sobre el comercio.

Una primera aproximación al tema, desde el punto de vista jurídico, nos ubica en el año 2015, cuando el legislador en el artículo 76 de la Ley No. 19.355 (en la redacción dada por el artículo 59 de la Ley No 20.075 de 20 de octubre de 2022), estableció que las entidades públicas deberán simplificar sus trámites, siguiendo los lineamientos del gobierno electrónico, adoptando el procedimiento más sencillo posible para el interesado y exigiéndole únicamente el cumplimiento de los requisitos y etapas que sean indispensables para la obtención del propósito perseguido.

“Las entidades públicas deberán simplificar sus trámites, siguiendo los lineamientos de gobierno electrónico, adoptando el procedimiento más sencillo posible para el interesado y exigiéndole únicamente el cumplimiento de los requisitos y etapas que sean indispensables para la obtención del propósito perseguido.

De acuerdo con lo dispuesto en el inciso anterior y en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 157 a 160 de la Ley No. 18.719, de 27 de

diciembre de 2010, las entidades públicas no deberán solicitar certificados, constancias, testimonios u otra documentación de similar naturaleza emitidos por otra entidad pública, cuando se pueda acceder a la información contenida en dichos documentos, a través de sistemas informáticos proporcionados por las entidades competentes.

Cuando por razones de conveniencia o en mérito a disposiciones legales vigentes las entidades públicas deban expedir constancias o documentos para acreditar situaciones jurídicas relativas a las personas, además de en soporte papel, estas deberán emitirse en formato digital, de conformidad con las especificaciones establecidas por la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Las entidades públicas deberán publicar en el Portal del Estado Uruguayo cada uno de los trámites que ofrecen, con la indicación precisa de todos los requisitos que el interesado debe cumplir para su realización, el costo total que debe abonar, plazo máximo de duración del trámite y la dependencia donde debe realizar el mismo.

Serán responsables de revisar periódicamente la información publicada, exhibiendo la fecha de la última revisión no pudiendo exigir al interesado el cumplimiento de requisitos adicionales a los previstos en la publicación referida.”

Esta norma legal y su reglamentación ha tenido su respuesta por parte de las entidades públicas, existiendo en la actualidad 2.566 (dos mil quinientos sesenta y seis) trámites disponibles y 1.755 (un mil setecientos cincuenta y cinco) trámites en línea (página web www.gub.uy/tramites/).

La reciente reglamentación de la ley, a través del Decreto No. 353/023 de 16 de noviembre de 2023, estableció un plazo de 120 días para que las entidades públicas se adecuen a las disposiciones allí establecidas, el cual se cumplió el pasado 8 de marzo de 2024.

Pues bien, sobre estas bases, el contenido de este informe constará de dos partes:

- (i) una de carácter **general**, esto es, aquellos requisitos o condiciones que se establecen y luego se exigen por parte de las entidades públicas, sin fundamento válido, o cuya fiscalización o contralor no es de su competencia, y en suma lo que logran es entorpecer, demorar o desalentar, el desarrollo de la actividad privada y del comercio;

- (ii) la segunda parte, procurará destacar algunos **ejemplos** de lo señalado en forma general en la primera parte, centrándonos en las áreas de actividad y del Derecho anteriormente mencionadas, advirtiendo desde ya que es prácticamente imposible por su volumen, analizar todos y cada uno de los trámites que en las distintas áreas de sus atribuciones y en cada una de sus unidades ejecutoras.

En lo que respecta a los requisitos o condiciones que de una u otra forma se reiteran en las distintas regulaciones administrativas y que deberían ser adaptadas, modificadas o derogadas, se destacan:

1. La obligación de presentar documentación, cuya emisión corresponde a otra dependencia estatal, y que, en caso de ser necesario, la propia Administración podría obtener si fuese necesario o imprescindible en forma directa (*on line*).
2. La exigencia de que determinados documentos sean presentados en testimonio notarial, con los costos y tiempo que ello implica, cuando el Decreto No. 500/991 en su artículo 23 habilita que el funcionario público, compruebe su veracidad con el original a la vista.
3. La existencia de varios Registros, en distintas Unidades Ejecutoras, con exigencias diversas.
4. La ausencia de coordinación de los Gobiernos Departamentales en cuanto a las exigencias para expedir determinada documentación.
5. La variedad y multiplicidad de tasas exigidas en el marco de las actividades de contralor y fiscalización.

2. ALCANCE DE LAS ACCIONES POSIBLES

2.1 Supuestos teóricos y técnicas usuales

Respecto a *los supuestos teóricos* de la reforma estatal, corresponde incluir a los institutos de la privatización, la desestatización, la desburocratización, la desregulación y la descentralización como los más frecuentes:

a) La privatización consiste en pasar algo del sector público (regulado por el Derecho público) al privado, lo que puede comprender tanto cosas como actividades, ser total o parcial, y llegar hasta la adopción de determinadas formas institucionales.

b) En cambio, la desestatización no puede identificarse con la privatización (ya que no existe coincidencia perfecta entre lo público y lo estatal), por lo que puede haber desestatización con privatización o sin ella (como ocurre cuando se crea una persona pública no

estatal a partir de una repartición estatal). Consecuentemente, desestatizar implica pasar algo del ámbito estatal al no estatal, entendiendo la expresión estatal en el sentido de organización jurídica de la colectividad.

c) Por desburocratización se entiende un conjunto de decisiones y acciones que procuran lograr un funcionamiento más eficiente de la Administración en relación a las cosas que ella misma hace o ejecuta; se trata de un proceso que pretende colocar al público en su posición de legítimo y único destinatario y razón de ser de la actividad administrativa.

d) Por desregulación suele entenderse el conjunto de decisiones y acciones tendientes a dar valor a las reglas del mercado y de la competencia, quitando las normas que obstaculizan la libertad de decisión y de comportamiento de los agentes privados; hacen referencia no tanto a lo que el Estado hace directamente sino a lo que hace indirectamente, a través de la regulación de los mercados de bienes, de trabajo y de capital.

e) Finalmente, la descentralización implica la ruptura del vínculo jerárquico (propio de la centralización) y su sustitución por relaciones de control que pueden tener distintos grados de intensidad, aun cuando en el marco de las políticas de reforma administrativa, suele usarse la expresión con un alcance más amplio, abarcativo de la dimensión geográfica con proyecciones económicas y sociales, y también de aspectos de gestión en orden a posibilitar el acercamiento de las diversas Administraciones a los habitantes.

Para alcanzar uno o varios de dichos supuestos, *las técnicas* más usadas son las supresiones, las concesiones, las desmonopolizaciones, las fusiones, las asociaciones y las transformaciones:

a) Las supresiones se erigen como una de las herramientas más radicales en tanto implican la eliminación lisa y llana de entidades estatales, de partes de las mismas, de actividades a su cargo, o de puestos de trabajo que conforman sus planillas presupuestales.

b) Las concesiones, tanto unilaterales como contractuales, tienen por objeto crear un derecho en cabeza de alguien que no lo disponía hasta ese momento y, de ese modo, posibilitar el desempeño por terceros (de ahí, la difusión de la expresión tercerización) de actividades cometidas a la Administración.

c) Las desmonopolizaciones significan la supresión de monopolios anteriores, privilegiando la libre competencia.

d) Las fusiones suponen la reunión de dos o más organizaciones públicas, sea por absorción o por integración, con consecuencias en su régimen de bienes y de personal.

e) Cuando la vinculación es entre una Administración pública y particulares, se está en presencia de asociaciones, las cuales pueden estar sometidas a un régimen primordialmente de Derecho público o de Derecho privado.

f) Por último, las transformaciones, genéricamente consideradas, pueden referir tanto a la organización administrativa como a su actividad.

Al presente, el empleo de las TICs potencia y amplía las posibilidades que brindan los referidos instrumentos.

2.2 Medidas generales

- i) Según ya ha quedado dicho, la desregulación no implica sólo derogar normas sino, en la mayoría de los casos, regular distinto.

En esta materia es destacable el rol de los órganos reguladores: URSEA, URSEC y demás organismos con competencia regulatoria de actividades privadas.

Un aspecto muy relevante que, en los hechos, implica una seria restricción al comercio en varias áreas de actividad en las exigencias de autorizaciones y permisos. Sus efectos pueden mitigarse a través de dos acciones distintas y complementarias:

- Eliminación de autorizaciones innecesarias, inconducentes o reiterativas.
- Acotamiento de plazos para que la administración se pronuncie y efecto positivo en caso de silencio de la administración.

- ii) Tarifas públicas y precios administrados.

En esta materia es protagónico el rol de las empresas públicas a las cuales el Poder Ejecutivo puede impartir directivas. En efecto, a partir del art. 197 de la Constitución, el Poder Ejecutivo como conductor de las políticas sectoriales puede observar no sólo por razones de juridicidad sino también de mérito la actividad y decisiones de los jefes de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados

En tal sentido, son medidas deseables:

- Asegurar que las tarifas públicas y los precios administrados dejen de ser una fuente de recaudación con destino Rentas Generales y una distorsión del comercio al que se obliga a subsidiar la ineficiencia estatal.
- Los precios y tarifas deben ajustarse a los costos reales de los servicios respectivos

(disminuyendo el costo de las empresas) y dejar de ser instrumento recaudatorio

- iii) Conectado con lo anterior y con lo expuesto en la introducción del presente informe, promover la necesaria desburocratización.

Al respecto, debe atenderse al rol de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (“AGESIC”) a través de:

- La eliminación de requisitos y organizaciones.
- El aprovechamiento de las nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia y centralización de los procesos, autorizaciones y permisos.

2.3 Medidas particulares

En línea con las recomendaciones generales anteriormente expuestas, se sugerirá -en concreto- avanzar en las siguientes medidas:

- i) Unificación de reglamentaciones departamentales (19) en aspectos que alcanzan a actividades comerciales de carácter nacional (rol del Congreso de Intendentes), por ejemplo, en las siguientes áreas:
- Bromatología.
 - Multas por diferentes infracciones con procedimientos diversos.
 - Requisitos para la venta de Guías de Propiedad y Tránsito de ganado.
- ii) Limitaciones a publicidad y promociones (rol del MEF).
- iii) Abreviación de los procedimientos de defensa de la competencia (rol del MEF).
- iv) Fijación de plazos para superar la lentitud de los procedimientos administrativos a nivel nacional y la superposición (y a veces contradicción) con similares de los Gobiernos Departamentales (rol del MGAP, MA, Intendencias).
- v) Supresión de trámites nacionales para la registración de medicamentos, basándose en certificaciones extranjeras calificadas, tales como, a vía de ejemplo, la FDA de EUA o la Unión Europea (rol del MSP).

- vi) Unificación o coordinación de los distintos registros y certificados de los productores agropecuarios.

3. ADAPTACIONES NECESARIAS DE LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DERECHO LABORAL Y SINDICAL

Resulta generalizado el convencimiento acerca de que diversas regulaciones administrativas derivadas del marco legal referido al Derecho colectivo e individual del trabajo, en la práctica, implican serias restricciones al desarrollo adecuado de las empresas y, como corolario, al comercio a las que dichas empresas se abocan. Seguidamente, se presenta un listado de normas que podrían ser adaptadas con el objetivo de mitigar dicho problema, tanto a nivel de derecho colectivo como individual del trabajo.

3.1. Derecho Colectivo del Trabajo

i) Modificaciones del Decreto 66/066 que reglamenta la Actividad Sindical:

- Regular qué se entiende por “actividad sindical” a efectos del decreto, en particular de la licencia sindical regulada en su artículo 1. De tal forma, se aseguraría que el tiempo remunerado para esa facilidad sindical, sea efectivamente utilizado para actividades sindicales y no para cuestiones complementarias.
- Sería conveniente alinear el artículo 3 con la ley de Personería Jurídica N° 20.127, aclarando que la cuota por afiliación debe ser vertida en la organización sindical que hubiera obtenido el reconocimiento de la personería jurídica conforme a la mencionada ley.
- Se podría prever en el artículo 4 que el sindicato deberá notificar al empleador la cuenta bancaria de la organización sindical, asegurando de las cuotas sindicales de los afiliados sean depositadas en la misma, y no en cuentas bancarias de delegados o terceros.
- Sería pertinente revivir el artículo 7 del decreto, cuando remite al Decreto N° 234/967 que se declara “en vigencia”. Tal remisión resulta, ni más ni menos, que en un mecanismo arbitral para dilucidar conflictos colectivos de trabajo. Para comprender la propuesta, se parte de considerar que el decreto N° 234/967, al que remite el artículo 7 del decreto 66/006, establece: “Art. 1. Declárase que el Poder Ejecutivo por intermedio del MTSS de oficio, o a petición de parte, podrá en casos fundados, aplicar los Arts. 4 y 5 de la ley 10.913 (...) para poner en práctica las disposiciones de los convenios 87/1948y 98/1949 (...)”
- A su vez, la Ley N° 10.913 a la que refiere la disposición previamente citada,

prevé: «Art. 4. Todas las cuestiones que no hubiera sido posible resolver por el procedimiento del art. 3, deberán ser sometidas a un Tribunal de Conciliación que el Poder Ejecutivo designará (...). Art. 5. Si las partes no se avinieran, las divergencias se someterán a la decisión de un Tribunal Arbitral cuyo fallo será inapelable y obligatorio. El Tribunal Arbitral se integrará, en cada caso -a pedido de parte o de oficio por el Poder Ejecutivo- con tres miembros designados, uno, por la Suprema Corte de Justicia; otro, por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros; y otro, por el Consejo de la Facultad de Derecho. El Tribunal fijará los procedimientos a seguir. Las partes dispondrán siempre de oportunidad para hacer su defensa.»

- Se propone pues revitalizar el artículo 7 del decreto 66/006, en lo que tiene que ver con la declaración de la vigencia del decreto del 1967, consolidando un mecanismo arbitral ante conflictos laborales.
- ii) **Modificar el decreto 291/007** precisando el tiempo remunerado para la gestión de la SYSO por los trabajadores. Es un tema que da lugar a abusos, los sindicatos terminan incluyendo a las horas SYSO con las sindicales, desnaturalizando el objetivo de las primeras que es prevenir la seguridad y salud en el trabajo.
- iii) **Modificar el decreto 128/016 que regula el control de consumo de alcohol y drogas**, estableciendo que ante la primera constatación se constate Notoria Mala Conducta (NMC). No sería coherente que el empleador sea garante de seguridad laboral y a la vez tenga que gestionar el trabajo bajo efectos de alcohol y drogas como si fueran adicciones; esto último escapa a las obligaciones que le atañen y a la vez puede implicar, paradójicamente, aumentar el riesgo al que se exponen los trabajadores.
- iv) **Reglamentar la ley de enfermedad común** apuntando a reducir certificaciones falsas. Se podría implementar un mecanismo que le permita al empleador, respetando la privacidad del trabajador, solicitar una segunda opinión en ciertos casos, más allá de la posibilidad de pedir una junta médica. También sería conveniente que quede explícito que la certificación es con o sin retiro del domicilio, a los efectos de obtener más claridad. Asimismo, sería conveniente explicitar que, si alguien que se encuentra certificado sale del país, así como pierde el derecho al subsidio (conforme al art. 30), pueda ser despedido por NMC; lo mismo ante otras constataciones que evidencien que el trabajador no está de reposo.
- v) **Reglamentar la ley de consejos de Salarios**, estableciendo un mecanismo de descuelgues para: mínimos, ajustes y “otras condiciones”.

vi) **Reglamentar el art. 289 de la Ley N° 15.903**, aclarando que las organizaciones profesionales (sindicatos y gremiales) son posibles sujetos que pueden incumplir normas laborales (incluyendo acuerdos colectivos, y por tanto cláusulas de prevención de conflictos) y por tanto ser pasibles de sanciones en los términos de la ley. El ideales que esto pueda hacerse mediante ley. Ello sería un camino para promover que los gremios cumplan con las cláusulas de prevención de conflictos.

vii) **Reglamentar los alcances de la “organización más representativa”** para negociar y celebrar convenios colectivos, conforme lo establece el artículo 14 de la Ley N° 18.566. Para ello, se propone aclarar quién determina cuál es esa organización (si el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Consejo de Salarios respectivo o el Consejo Superior Tripartito), o cómo se armonizar los criterios de antigüedad, continuidad, independencia y número de afiliados de la organización.

3.2. **Derecho Individual del Trabajo**

El elenco de normas que se presenta para su modificación busca, por un lado, dar marco de mayor certeza jurídica a las partes de la relación laboral, así como su actualización o ajuste temporal.

i) **Modificar el Decreto 55/000 de jornada de trabajo.**

- Armonizar los regímenes de industria y comercio, para que exista un único régimen relativo a cuando se goza el descanso intermedio.
- Establecer que en la jornada discontinua el descanso debe ser de al menos una hora, pero que por encima de eso la duración puede pactarse libremente. Eliminar el requisito de pacto por escrito.
- Establecer el prorrateo de los descansos en jornadas continuas inferiores a ocho horas.

ii) **Decreto 278/017 de documentos laborales**

- Habilitar que los documentos de control sean llevados electrónicamente. Especialmente el Libro de Registro Laboral
- Eliminar obligación de registrar HHEE en el libro.
- Eliminar el comunicado de licencia.

iii) Decreto 648/990 referido a determinación de la fecha de licencia por el MTSS

- Derogar

iv) Decreto 550/989 Reglamentario de la ley de horas extras

- Derogar inciso segundo del art. 16
- Modificar Art. 17, inciso A): “Las empresas que transitoriamente y por razones fundadas deban excederse del máximo semanal, podrán hacerlo previa comunicación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la que deberá constar el plazo durante el cual se excederá del límite, y el consentimiento de los trabajadores involucrados.
- Aclarar el artículo 6 para que quede claro que las guardias, tiempo de retén o tiempo a la orden fuera del establecimiento, no sean trabajo efectivo y puedan remunerarse con un valor menor a la hora común, pagándose como hora extra o común (según corresponda) lo trabajado efectivamente.
- Derogar artículo 10 (descansos intermedios, para compatibilizar con propuesta 1).

v) Decreto 611/980 de excepciones al principio de limitación de jornada.

- Definir criterios objetivos para la determinación del “personal superior”.

vi) Decreto 86/022 Reglamentario de la ley de teletrabajo

- Art. 4, derogar: “Salvo que las partes acuerden expresamente otra cosa, se entenderán permanentes aquellas modificaciones que determinen que la prestación de trabajo se realiza en una u otra modalidad durante más de 45 (cuarenta y cinco) días.”

vii) Decretos 186/004 y 371/022 Sanciones por infracción de normas laborales

- Establecer que en los procesos inspectivos, no podrá solicitarse al empleador que produzca documentos que se lleven en formato electrónico y sean emitidos por Decreto del 29 de octubre de 1957.

viii) Decreto 150/2007 Reglamentario de la ley 18.083 del IRAE

- Al Art. 139 que declara que empresas de software cuyos socios o directores sean profesionales universitarios y presten servicios en tales entidades son consideradas prestadoras de servicios personales profesionales a efectos de CESS, agregarle que

respecto de tales entidades “en la medida en que cumpla los requisitos aplicables, no existirá relación de dependencia cuando así lo determine la libre voluntad de las partes tanto respecto del profesional universitario, como respecto de cualquier otro sujeto cuya alta idoneidad o especialización técnica pueda ser acreditada”.

4. RESTRICCIONES AL COMERCIO INTERNO DERIVADAS DE REGULACIONES ADMINISTRATIVAS

Seguidamente se presenta un listado de regulaciones administrativas que, en los hechos, implican relevantes distorsiones al comercio interno del país y que requerirán la aplicación de las medidas generales y/o particulares señaladas en el apartado segundo del presente informe (derogación, reducción de plazos para que la administración se exprese, silencio positivo, centralización y digitalización de procesos).

i) Decreto N° 382/82. LATU

El decreto establece que los alimentos y bebidas importados para su venta en el mercado interno estarán sujetos a la inspección del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) al ingresar al país, conforme a lo estipulado en esta reglamentación. La selección de los productos a inspeccionar se lleva a cabo de manera gradual, considerando las prioridades basadas en la necesidad o conveniencia para el país y la capacidad técnica para realizar una inspección adecuada.

El importador de los productos regulados por esta normativa deberá solicitar al LATU la inspección correspondiente, con el fin de obtener el certificado de comercialización que permita su venta en el mercado interno.

El artículo 11 dispone que “Si la partida satisface los requisitos de la reglamentación técnica correspondiente, y las exigencias de rotulado o etiquetado, el LATU otorgará el certificado de comercialización en un plazo no mayor de 12 días hábiles.”

El actual proceso de obtención del certificado de comercialización de alimentos y bebidas otorgado por el LATU presenta varios problemas burocráticos. El LATU tarda aproximadamente 12 días hábiles en expedir dicho certificado, lo cual puede retrasar la comercialización de los productos importados.

Además, según empresarios entrevistados algunos importadores introducen sus mercancías en Uruguay, pagan los derechos de aduana correspondientes, pero no logran obtener el certificado de comercialización del LATU. Esta situación genera un problema de competenciadesleal, ya

que el LATU conocería los casos en los que no se ha otorgado el certificado, pero no implementaría controles efectivos para sancionar estas irregularidades.

A diferencia de las prácticas comunes en la Unión Europea, donde es posible realizar un análisis contrario de los resultados obtenidos por los organismos de inspección, en Uruguay no se permite realizar un análisis contrario al emitido por el LATU, incluso si hay discrepancias.

Propuesta:

Como propuesta para solucionar estos problemas, se sugiere eliminar el requisito del certificado de comercialización y, en su lugar, realizar investigaciones y controles posteriores al ingreso de los productos al país. De esta manera, se propone llevar a cabo controles ex post y redefinir las funciones del LATU para que su rol en la inspección sea más eficiente y menos obstructivo para los importadores.

ii) Decreto N° 58/016. LATU.

De acuerdo al mencionado decreto, las empresas industriales que utilicen azúcar en sus procesos de producción podrán importar azúcar refinado (clasificado bajo los códigos NCM 1701.91.00.00 y 1701.99.00.00), sin importar su origen, con una tasa arancelaria del cero por ciento (0%). Esta importación podrá realizarse directamente o a través de importadores que actúen como intermediarios. Para ello, las empresas deberán solicitar un "Certificado de uso Industrial" ante el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU).

El certificado mencionado deberá presentarse ante la Dirección Nacional de Aduanas al momento del despacho del azúcar, para que se aplique la desgravación arancelaria correspondiente.

Aunque este procedimiento tiene como fin asegurar que el azúcar importado con fines industriales se beneficie de la desgravación arancelaria, facilitando su integración en los procesos productivos de las empresas nacionales y promoviendo la competitividad de la industria uruguaya, en la práctica, este mecanismo funciona como una auditoría constante sobre el uso del azúcar por parte de la industria local. Aunque el incentivo es significativo, dado que el azúcar entra con una tasa arancelaria de cero por ciento, muchas industrias prefieren comprar azúcar en el mercado local antes que someterse a este proceso.

Propuesta:

Se sugiere eliminar el requisito del certificado y en su lugar, realizar investigaciones y controles

posteriores al ingreso del azúcar al país. Esta medida permitiría mantener la desgravación arancelaria y, al mismo tiempo, reducir la carga administrativa y la percepción de vigilancia constante sobre las industrias, promoviendo así una mayor eficiencia y competitividad en el sector industrial.

iii) Decreto N° 388/005. LATU

La norma indica que los juguetes comercializados en el país deberán cumplir con las exigencias técnicas de seguridad especificadas en el Reglamento Técnico, el cual está compuesto por siete anexos incluidos en este decreto. La autoridad reguladora será el Ministerio de Industria, Energía y Minería, a través de la Dirección Nacional de Industrias, que se encargará de emitir los certificados de comercialización. Estos certificados se basarán en la certificación de conformidad emitida por organismos de certificación acreditados o designados, pudiendo también validar otras certificaciones.

El reglamento vigente establece la emisión de un certificado de comercialización para los juguetes que se venden en el país. Estos certificados son indispensables para garantizar que los juguetes cumplen con las normas técnicas de seguridad establecidas en el Reglamento Técnico.

Sin embargo, actualmente, estos certificados tienen un plazo de vigencia limitado, lo que implica que las empresas deben renovar periódicamente sus certificaciones para continuar comercializando sus productos.

Propuesta:

Con el objetivo de reducir la carga administrativa y facilitar la continuidad en la comercialización de juguetes, se sugiere aumentar el plazo de vigencia de los certificados de comercialización. Extender este plazo proporcionaría una mayor estabilidad a las empresas del sector, permitiéndoles planificar sus operaciones con mayor certidumbre y reducir los costos asociados a la renovación frecuente de las certificaciones. Esta medida no comprometería la seguridad de los productos, siempre que se mantengan los controles y verificaciones necesarios durante el período de vigencia extendido.

iv) Decreto N° 349/012. INAVI.

De acuerdo al Decreto No. 349/012 el importador de vinos, así como de productos y subproductos de la uva y el vino, y de sidras, deberá solicitar al Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI) la inspección de dichos productos. El INAVI será el encargado de emitir el certificado de comercialización necesario para su venta en el mercado interno.

Para ello, el importador deberá presentarse ante el INAVI conforme a las formas y condiciones

que éste establezca. El INAVI se encargará de la fiscalización, extracción de muestras y análisis de la mercadería, y autorizará su traslado al depósito designado por el importador. Si la partida cumple con la normativa técnica y las exigencias de rotulado, el INAVI emitirá el certificado de comercialización correspondiente. En caso de incumplimiento de los requisitos reglamentarios, la mercadería deberá ser destruida o reexportada en un plazo máximo de 60 días hábiles.

El proceso actual para obtener el certificado de comercialización de vinos importados, gestionado por INAVI presenta una demora significativa, con tiempos de espera que varían entre 30 y 45 días, según información proporcionada por el Gobierno de España en 2024. Estadilación genera dificultades para los importadores, afectando la eficiencia de sus operaciones y la capacidad de responder ágilmente a las demandas del mercado.

Propuesta:

Con el fin de mejorar la eficiencia del proceso de importación y reducir las cargas administrativas para los importadores, se sugiere eliminar el requisito del certificado de comercialización previo. En su lugar, se recomienda implementar un sistema de investigaciones y controles posteriores al ingreso de los productos al país. Este enfoque permitiría a los importadores introducir sus productos en el mercado de manera más expedita, al tiempo que se mantendrían los controles necesarios para asegurar el cumplimiento de las normas de calidad y seguridad, realizados de manera ex post. Este cambio contribuiría a agilizar el proceso de comercialización, fomentar la competitividad y reducir los costos operativos asociados a la espera del certificado.

v) Decreto N° 108/022 – Normas contables relativas a la moneda de preparación y presentación de estados financieros.

El régimen contable actual establece que los estados financieros deben ser preparados en la moneda funcional de la entidad, conforme a la Norma Internacional de Contabilidad 21 (NIC 21) y la NIIF para PYMES, con la opción de presentarlos en otras monedas. Es necesario definir claramente la moneda o monedas de presentación para garantizar consistencia y comparabilidad en los estados financieros de diversos emisores, en concordancia con la Ley N° 16.060 y las disposiciones relacionadas.

Aunque existe una normativa contable establecida para la preparación de los estados financieros, diversas entidades públicas requieren la presentación de balances en formatos distintos. Esta diversidad en los requisitos de presentación genera complicaciones y aumenta los costos operativos para las empresas. Por ejemplo, organismos como la Auditoría Interna de la Nación (AIN), el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Dirección General Impositiva (DGI) y el Banco República (BROU) exigen diferentes formatos y tipos de información en los balances

presentados. En particular, el INE solicita encuestas adicionales, como la Encuesta de Innovación e Inversiones y la Encuesta de Actividad Económica, con validaciones que no siempre son precisas.

Propuesta:

Para optimizar el proceso y reducir los costos asociados a la presentación de balances, se recomienda centralizar la información contable. Esto implicaría que todos los organismos públicos tengan acceso a un único formato de balance estandarizado. De esta manera, se simplificaría la presentación de informes para las empresas, se minimizarían las duplicaciones y errores, y se lograría una mayor eficiencia en la gestión de la información financiera.

vi) Resolución N° 4054/18 de fecha 03/09/2018 de la IM.

Esta norma se propone reformar el procedimiento de Registro de Productos Alimentarios para mejorar la calidad y seguridad alimentaria, reducir desperdicios y asegurar la responsabilidad de las empresas en la calidad de sus productos.

Todos los alimentos destinados a la venta o consumo en el Departamento de Montevideo, ya sean de origen nacional o importado, deberán contar con la habilitación y el registro previos en el Servicio de Regulación Alimentaria antes de su comercialización. La solicitud para la habilitación y el registro debe ser presentada por el titular de la empresa alimentaria encargada de la comercialización o por su representante legal, quien será responsable del contenido de toda la documentación presentada.

Actualmente, la Intendencia de Montevideo presenta demoras de hasta 100 días hábiles en el proceso de habilitación y registro de productos alimentarios. Este extenso período de espera retrasa significativamente el lanzamiento de nuevos productos al mercado, con un impacto que puede extenderse entre 6 y 8 meses. Este retraso no solo afecta la eficiencia operativa de las empresas, sino que también limita su capacidad para responder de manera oportuna a las demandas del mercado y para introducir innovaciones.

Propuesta:

Con el objetivo de agilizar el proceso y reducir el tiempo necesario para la comercialización de nuevos productos, se recomienda eliminar el requisito de habilitación previa. En su lugar, se sugiere implementar un sistema de control e investigación posterior al ingreso de los productos al mercado. Este enfoque permitiría a las empresas introducir sus productos más rápidamente, mientras que se realizarían verificaciones y controles posteriores para asegurar el

cumplimiento de las normativas y garantizar la calidad y seguridad de los productos alimentarios.

vii) Decreto N° 272/018. Normas de etiquetados de alimentos (octógonos).

El Reglamento Bromatológico Nacional, aprobado por el Decreto N° 315/994 del 5 de julio de 1994, establece las normativas generales y específicas que deben cumplir los alimentos destinados al consumo en el país, y está sujeto a actualizaciones continuas. Este reglamento busca garantizar la seguridad alimentaria y la salud pública mediante la regulación de los productos alimenticios.

En respuesta al incremento del sobrepeso y la obesidad, que se asocian con el consumo excesivo de grasas, sal y azúcares, y el aumento significativo en la venta de productos con alto contenido de estos nutrientes, se ha observado la necesidad de medidas tanto educativas como regulatorias. Se implementa un sistema de etiquetado frontal en los alimentos para identificar aquellos con niveles elevados de sodio, azúcares y grasas. Esta medida, recomendada por la reunión de ministros de Salud de MERCOSUR y respaldada por un grupo de trabajo intersectorial, busca proporcionar información clara y accesible a los consumidores y exceptuar ciertos alimentos con necesidades nutricionales especiales.

Actualmente, de acuerdo a las entrevistas realizadas con empresarios, el control sobre los productos importados en el país es insuficiente, lo que resulta en un cumplimiento desigual de las normativas por parte de las empresas. Esta falta de vigilancia permite que solo algunas empresas se adhieran a las regulaciones, generando un entorno de competencia desleal y riesgos para la salud pública.

Adicionalmente, existe una falta de alineación con los estándares de países vecinos, como Argentina, donde los requisitos de etiquetado, particularmente en el uso de octógonos para advertencias nutricionales, difieren significativamente. Esta descoordinación crea confusión tanto para los consumidores como para las empresas que operan en múltiples mercados del Mercosur.

Propuesta:

Se recomienda establecer un proceso de convergencia en los requisitos de etiquetado y control de productos con los países del Mercosur. Esto implicaría armonizar los estándares de etiquetado, incluidos los octógonos y otras advertencias nutricionales, para facilitar la coherencia en el mercado regional. Además, es crucial fortalecer los mecanismos de control sobre los productos importados para asegurar que todas las empresas cumplan con las

normativas vigentes, garantizando así una competencia justa y protegiendo la salud de los consumidores. Este enfoque integrado y coordinado promovería la equidad en el mercado y contribuirá a una mayor protección de la salud pública en la región.

viii) Decreto N° 130/006. Requisitos de harina fortificada.

El Decreto No 130/006 se basa en estudios realizados por el Comité de Nutrición de la Sociedad Uruguaya de Pediatría en colaboración con UNICEF que han revelado deficiencias nutricionales en la población. Para abordar estos problemas, se entiende necesario mejorar el aporte dietario de hierro y ácido fólico en la población en general.

La ausencia de normas homogéneas respecto a los requisitos para ciertos alimentos, como la harina fortificada, genera dificultades significativas en el comercio internacional, especialmente en las exportaciones. En particular, la falta de estandarización de los ingredientes y las especificaciones técnicas entre los países vecinos contribuye a la complejidad y el costo del cumplimiento regulatorio para las empresas exportadoras. Esta variabilidad en los requisitos no solo afecta la competitividad de los productos nacionales en el mercado regional, sino que también puede restringir el acceso a mercados importantes y aumentar las barreras comerciales.

Propuesta

Para abordar estas dificultades y facilitar el comercio en la región, se propone establecer una convergencia en los requisitos comunes con los países del Mercosur. Esta convergencia implicaría armonizar las normativas relacionadas con la composición de productos alimenticios, incluyendo los ingredientes y las especificaciones técnicas para la harina fortificada.

Adoptar estándares uniformes en el Mercosur no solo simplificaría el proceso de exportación para las empresas nacionales, sino que también reduciría las barreras comerciales y mejoraría la competitividad de los productos en el ámbito internacional.

ix) Decreto N° 142/996. Antidumping.

La normativa antidumping uruguaya establece que se podrán imponer derechos antidumping cuando la importación de productos, tanto primarios como no primarios, implique prácticas de dumping que perjudiquen a la producción nacional. La aplicación de estos derechos se llevará a cabo conforme a las investigaciones que se realicen y se tramiten de acuerdo con las disposiciones establecidas en el Decreto. Para los fines normativos, se considera que un producto está sujeto a dumping cuando se introduce en el mercado nacional, incluso bajo un régimen de admisión temporaria, a un precio de exportación que es inferior a su valor normal.

Actualmente, de acuerdo a las entrevistas realizadas a empresarios, existen casos de dumping que no se detectarían adecuadamente debido a deficiencias en el proceso de evaluación y aplicación de medidas antidumping. Además, el análisis para determinar la aplicación de una medida antidumping puede demorar entre 12 y 18 meses, según informes de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU, 2024). Este prolongado período de análisis no solo dificulta la capacidad de respuesta ante prácticas de dumping, sino que también permite que los daños a la industria nacional persistan durante un extenso tiempo.

Propuesta:

Para mejorar la eficacia del sistema y proteger adecuadamente a la producción nacional, se propone agilizar los procesos relacionados con la evaluación de dumping. Esto incluye la implementación de mecanismos que aceleren el análisis y la resolución de casos, así como la facilitación de medidas cautelares temporales durante la tramitación del proceso antidumping.

x) Márgenes de los supermercados y ventas a pérdida.

En las entrevistas realizadas con empresarios locales, se ha constatado que los márgenes de ganancia en supermercados en Brasil se sitúan en torno al 30% sobre el costo, mientras que en Uruguay estos márgenes alcanzan el 100% sobre el costo, lo que contribuye al encarecimiento de los productos en el país. Además, se han identificado exigencias en cuanto a plazos y márgenes que resultan desproporcionadas y onerosas para los empresarios.

Asimismo, se habrían observado prácticas promocionales distorsivas y ventas a pérdida que podrían estar en violación de la Ley de Defensa de la Competencia o de las normativas antidumping, sin que existan controles adecuados para estas prácticas.

Algunos industriales han solicitado que se implemente un número de contralor emitido por el LATU para poder vender los productos.

Propuesta:

En respuesta a estas preocupaciones, se propone reforzar el control sobre la concentración empresarial y las prácticas comerciales no competitivas. También se recomienda eliminar los requisitos de certificación de origen o exclusividades que afectan la adquisición de productos de origen reglamentario, con el fin de promover la competencia y la transparencia en el mercado.

xi) Decreto N° 534/009

El Decreto N° 534/009 establece la prohibición de comercializar, importar, registrar como marca o patente, y publicitar dispositivos electrónicos para fumar, tales como "cigarrillo electrónico", "e-cigarettes", "e-ciggy", "e-cigar", entre otros, incluidos aquellos ofrecidos como alternativas en el tratamiento del tabaquismo. Aunque el decreto persigue un objetivo loable en cuanto a la regulación de productos relacionados con el tabaquismo, impone restricciones significativas al comercio legítimo de estos dispositivos, los cuales están disponibles en numerosos mercados internacionales.

Además de las prohibiciones mencionadas, el decreto impide el registro de estos dispositivos como marcas o patentes, lo que podría contravenir el Convenio de París y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Ambos acuerdos internacionales estipulan que no se debe rechazar una solicitud de marca o patente en función de la naturaleza del producto, garantizando así el derecho exclusivo de registrar marcas o patentes. Esta restricción también puede ser vista como un obstáculo para el comercio, limitando el acceso a productos que cumplen con normativas internacionales.

Propuesta:

En vista de estas consideraciones, se propone la eliminación del Decreto N° 534/009 para evitar conflictos con los acuerdos internacionales y fomentar un entorno comercial más abierto y competitivo.

xii) Decreto N° 315/994. Reglamento bromatológico nacional.

a) El Decreto N° 315/994 establece una tolerancia cero para la presencia de listeria en alimentos (artículo 12.11). Sin embargo, la Unión Europea permite una tolerancia reducida de hasta 100 unidades formadoras de colonia por gramo (ufc/g) en alimentos con actividad acuosa (Aw) menor a 0,92. Esta discrepancia crea un desalineamiento con las normas internacionales que podría limitar la competitividad de los productos nacionales en el mercado global.

Propuesta:

Se propone alinear los estándares nacionales con los de la Unión Europea para permitir una tolerancia reducida de listeria, facilitando así el comercio y la conformidad con las prácticas internacionales.

b) Para obtener la autorización de comercialización en Uruguay, es necesario contar con un expediente del producto que contenga información técnica proporcionada únicamente por el

fabricante, como la fórmula del producto o el certificado de venta libre en el país de origen. La exigencia de este expediente para cada registro podría dificultar el acceso al mercado, ya que solo puede obtenerse directamente del fabricante en su lugar de origen. Esto limita las importaciones paralelas legales.

Propuesta:

Flexibilización de los requisitos de registro sanitario en Uruguay en lo que respecta a la presentación del expediente del producto. Esta flexibilización comenzaría una vez que el producto sea aprobado por la autoridad sanitaria nacional a solicitud del primer importador, siempre y cuando se cumplan con los controles correspondientes (seguridad, alimentación, calidad, entre otros). A partir de entonces, los importadores adicionales del mismo producto podrían llevar a cabo el proceso de registro sin tener que proporcionar su propio expediente técnico. Solo sería necesario cumplir con los requisitos legales de importación y asumir la responsabilidad legal por cada lote importado. En este contexto, es importante destacar que la autoridad sanitaria seguiría siendo la encargada de autorizar los productos y sería la única responsable de manejar los expedientes técnicos correspondientes. Por lo tanto, se resguardaría el derecho de propiedad intelectual de las empresas fabricantes. (Conf. Aguiar et al., 2020 y Eilender et al, 2023). Esta medida optimizaría el proceso de importación y facilitaría el acceso al mercado uruguayo sin comprometer la seguridad alimentaria.

xiii) Decreto N° 11/000. Demoras en resoluciones de Patentes

Aunque ha habido mejoras en la rapidez con la que se resuelven los asuntos de patentes en los últimos años, aún persisten tiempos de espera que superan los 5 años. Esto significa que, durante un periodo prolongado, los solicitantes de patentes se encuentran en una situación de incertidumbre respecto a la protección de su invención. Esta situación representa un obstáculo para el comercio, ya que muchas empresas requieren certeza legal antes de emprender actividades.

Propuesta:

Para abordar estas problemáticas, se propone la agilización de los trámites relacionados con las patentes y el fortalecimiento del área de la Dirección Nacional de Propiedad Industrial (DNPI). Para ello, se podrían implementar medidas que optimicen los procesos de revisión y otorgamiento de patentes, reduciendo los tiempos de espera a niveles compatibles con las necesidades del entorno empresarial. Esto podría incluir la asignación de recursos adicionales para la DNPI, la implementación de tecnologías avanzadas para la gestión de expedientes, y la capacitación continua.

xiv) Decreto N° 205/991

El Decreto en cuestión establece la regulación administrativa de precios para diversos sectores, incluyendo la leche, especialidades farmacéuticas de venta exclusiva bajo receta profesional, servicios de automóviles con taxímetro, y servicios de hospitales, sanatorios e instituciones de asistencia médica colectiva. Esta regulación busca controlar los precios en sectores considerados estratégicos para el bienestar social y la economía nacional.

La regulación administrativa de precios contemplada por el Decreto tiene como objetivo principal garantizar la accesibilidad y la equidad en el acceso a bienes y servicios esenciales. Sin embargo, la efectividad de estas medidas ha sido objeto de debate, especialmente en términos de su impacto en la competitividad del mercado y en la eficiencia económica de los sectores regulados.

La fijación administrativa de precios puede generar distorsiones en el mercado al limitar la capacidad de ajuste de los precios conforme a las condiciones económicas y de oferta y demanda. Además, dichas regulaciones pueden implicar una carga administrativa adicional tanto para los reguladores como para los agentes económicos involucrados, lo que podría desincentivar la inversión y la innovación en dichos sectores.

Propuesta:

Considerando los aspectos mencionados, se propone, luego de un análisis económico de las implicancias de la medida, la revisión del Decreto regulador de precios, y en base a las resultancias del mencionado estudio, la eliminación de los precios regulados, tal como ya se realizó por ejemplo con el pan. Esta propuesta busca promover un entorno económico más dinámico y competitivo, donde los precios puedan determinarse de manera más flexible conforme a las condiciones del mercado. La eliminación de la regulación administrativa permitiría a los sectores afectados ajustarse más eficazmente a las condiciones económicas cambiantes, fomentando así la inversión, la competencia y la eficiencia en la prestación de servicios y la comercialización de productos.

xv) Decreto N° 106/016

La Dirección General de Comercio está autorizada a divulgar los precios de los productos que componen la canasta de bienes establecida por dicho organismo, para beneficio de los consumidores. Asimismo, la Dirección General de Comercio puede designar los establecimientos minoristas que deben reportar los precios de venta de estos bienes.

Con el fin de garantizar la eficacia en la provisión de esta información y facilitar las labores de supervisión, el decreto determinó la necesidad de establecer un Registro de Establecimientos de

Distribución Minorista, donde las empresas obligadas deben inscribirse para cumplir con los requisitos de divulgación de precios estipulados en el decreto mencionado. El decreto dispone de un Registro de Establecimientos de Distribución Minorista, en el que se inscriban las empresas obligadas a proporcionar la información de precios.

Propuesta:

La obligación de mantener un registro implica una carga administrativa adicional para las empresas y los reguladores, lo cual es una traba al comercio, dado que los implicados deben asignar personal y recursos para cumplir un objetivo burocrático que podría realizarse por la DGC por otros medios, tales como visitas a ciertos mercados tomando muestras significativas de ciertos productos.

xvi) Decreto N° 449/995.

Dicho decreto establece que “Las personas que deseen efectuar promociones de bienes y servicios, de cualquier naturaleza, con otorgamiento de premios, deberán presentar previamente, ante la Inspección General de Hacienda, solicitud escrita, con el fin de obtener un pronunciamiento respecto a la licitud de la misma. La referida solicitud deberá ser presentada con no menos de 30 días de antelación al inicio de la promoción y en la misma constatarán las bases del evento. Este no podrá tener principio de ejecución hasta que el Ministerio de Economía y Finanzas lo autorice, previo informe de la Inspección General de Hacienda”.

Propuesta:

La propuesta plantea eliminar el requisito de autorización previa y sustituirlo por un sistema de notificación. Bajo esta modificación, una vez notificada la Inspección General de Hacienda sobre los detalles de la promoción, las partes involucradas podrían proceder a ejecutarla de inmediato. Sin embargo, en caso de que la Inspección General de Hacienda determine que la promoción es ilícita durante la revisión posterior, el Ministerio de Economía y Finanzas tendría la facultad de imponer las sanciones correspondientes.

Esta propuesta busca simplificar el proceso administrativo asociado con la realización de promociones, reduciendo el tiempo y los recursos necesarios para obtener la aprobación previa. Además, pretende fomentar un entorno más ágil y flexible para la realización de actividades promocionales, al tiempo que mantiene un mecanismo efectivo de supervisión y control para garantizar el cumplimiento de las normativas vigentes.

xvii) Decreto N° 503/006.

Los establecimientos de distribución minorista que determine la Dirección General de Comercio

del Ministerio de Economía y Finanzas, deberán informar los precios de venta al público y, en su caso, los precios de los artículos en oferta y la vigencia de ésta, en todos los casos con impuestos incluidos, de todos los productos que integran la canasta de bienes que determine dicha Dirección, a propuesta del Área Defensa del Consumidor.

Propuesta:

Se propone modificar este requisito cambiando el verbo "deberán" por "podrán", con el fin de hacerlo voluntario para los establecimientos minoristas. Esta propuesta busca proporcionar flexibilidad a los comercios minoristas, permitiéndoles gestionar la divulgación de precios de acuerdo a sus estrategias comerciales y capacidades operativas.

xviii) Decreto N° 335/990 Instructivo No 2 de AIN.

El Decreto N° 335/990, específicamente el Instructivo No 2 de la Auditoría Interna de Nación (AIN), regula la comunicación de aumentos de capital integrado por nuevos aportes conforme al Artículo 289 de la Ley No. 16.060. Actualmente, se requiere la presentación de un Testimonio Notarial del Acta de Asamblea Extraordinaria de Accionistas o Sesión de Directorio que apruebe el aumento de capital integrado, una Certificación Contable, y una Declaración Jurada de Cumplimiento de Obligaciones según las Leyes 18.930 y 19.484, Capítulo II.

Propuesta:

Se propone simplificar este procedimiento eliminando el requisito de la Certificación Contable, considerando que ya existe una Declaración Jurada disponible. La propuesta se centra en fortalecer el control ex post, es decir, posterior a la ejecución del aumento de capital, para verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y garantizar la transparencia en las operaciones financieras de las empresas.

Esta modificación tiene como objetivo reducir la carga administrativa para las empresas al eliminar un trámite que podría considerarse redundante con la Declaración Jurada ya exigida.

En resumen, la simplificación propuesta busca optimizar el proceso administrativo sin comprometer los estándares de cumplimiento y transparencia requeridos en las operaciones financieras de las empresas reguladas por el Decreto N° 335/990 y su Instructivo No 2 de la AIN.

xix) Decreto N° 268/020.

El Decreto N° 268/020 establece el proceso de incentivos a la inversión a través de la Comisión de Aplicación (COMAP). Este programa tiene como objetivo principal fomentar la inversión en capacidades de producción para impulsar el desarrollo económico del país.

Propuesta:

Según la recomendación de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) en 2024, se sugiere agilizar la aprobación de proyectos COMAP reduciendo el plazo máximo de evaluación a seis meses. Esta propuesta implica asignar más recursos a los controles posteriores de los proyectos aprobados y menos a la revisión previa durante el proceso de evaluación inicial. La iniciativa busca simplificar los trámites administrativos para los solicitantes de los incentivos, facilitando así la ejecución ágil de las inversiones en capacidades productivas. Al enfocar los recursos en controles posteriores, se pretende mantener la eficiencia del programa sin comprometer la rigurosidad necesaria en la fiscalización de los proyectos aprobados.

xx) Decreto N° 404/007. Decreto reglamentario de la Ley de Defensa de la Competencia.

El Decreto N° 404/007 regula la aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia en Uruguay. Sin embargo, la falta de competencias investigativas adecuadas podría limitar la eficacia del sistema y potencialmente fomentar prácticas anticompetitivas en el mercado, lo cual podría tener consecuencias negativas para el comercio y los consumidores, según lo discutido por Dubra (Dubra, 2024).

Propuesta

Se propone aumentar las competencias investigativas para fortalecer la capacidad del sistema de defensa de la competencia. Esta medida busca mejorar la capacidad de identificar y sancionar conductas que distorsionen la competencia, asegurando así un mercado más justo y transparente. Al incrementar las competencias investigativas, se podrían detectar más eficazmente prácticas anticompetitivas como acuerdos colusorios o abusos de posición dominante, promoviendo un entorno económico más dinámico y competitivo.

Es esencial considerar que el fortalecimiento de las competencias investigativas debe ir acompañado de procedimientos claros y transparentes, garantizando el debido proceso y los derechos de los investigados. Esto contribuiría a mantener la integridad del sistema y asegurar que las medidas adoptadas sean efectivas y proporcionales.

xxi) Resolución de la Ursea N° 151/021 del 20 de agosto de 2009.

El Reglamento RSGRA aprobado por la resolución de la URSEA SD N° 151/021 del 20 de julio

de 2021 y sus modificativas, establece los productos que requieren certificación obligatoria o voluntaria previo a su comercialización.

Los requisitos superan las normas establecidas en la Unión Europea y dificultan la venta de estos productos en el mercado local. Alternativamente, los costos de certificación se vuelven excesivamente elevados, lo que afecta tanto la oferta como el precio.

Propuesta:

Ante esta situación, se propone la armonización del Reglamento RSGRA con las normativas técnicas aplicables en la Unión Europea. La armonización buscaría alinear los estándares locales con aquellos establecidos en la UE, facilitando así la comercialización de productos que cumplen con ambos conjuntos de normativas. Este enfoque no solo simplificaría los procesos de certificación y reduciría los costos asociados, sino que también promovería la competitividad de los productos nacionales en el mercado internacional.

5. NECESIDAD DE DESREGULACIÓN EN DOS SECTORES DE ACTIVIDAD RELEVANTES

Como se adelantó en la introducción, por cuestiones metodológicas y de espacio, se resolvió que la presente investigación haga foco específicamente (y, en cierta forma, a modo de ejemplo) en dos sectores de actividad específicos.

5.1 Sector salud y farmacéutico

5.1.1 Área asistencial

En materia de asistencia a la salud puede decirse que el núcleo normativo que más distorsiona el funcionamiento de la industria es el relativo a las autorizaciones que deben tramitarse para la realización de inversiones con destino a servicios de atención médica.

Adviértase en este sentido que la mayoría de la normativa data de la década de los ochenta y que no solo se encuentra muchas veces a espaldas de las necesidades de planificación y adaptación a la dinámica actual de la asistencia a la salud, sino que también ha quedado desfazado con la lógica del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), donde ya no hablamos de subsectores públicos y privados sino de Prestadores Integrales integrados al SNIS.

En esta lógica, entendemos que no solo debería modificarse la normativa actual en materia de presentación de proyectos de inversión en materia de salud a los efectos de agilizar estos procesos que hoy demoran varios meses, sino también a los efectos de ajustarlos a la lógica

del SNIS cuyo carácter integrado se ve en la eficiencia en la inversión en el sistema en su conjunto.

En este sentido, entendemos que las normas que deberían estar sujetas a revisión y modificación son las siguientes:

- 1) **Decreto N° 88/83 de 22 de marzo de 1983** que reglamenta el Decreto-Ley N° 15.181 en lo relativo a la planificación y realización de inversiones con destino a servicios de atención médica.
- 2) **Decreto N° 558/991 de 17 de octubre 1991** que establece modificaciones al Decreto N° 88/93 en materia de planificación y realización de inversiones con destino a servicios de atención médica.
- 3) **Decreto No. 89/83 de 22 de marzo de 1983** que reglamenta la ley 15.181 en lo referente al nivel de desarrollo de la infraestructura del equipamiento y capacidad de hospitalización que deben alcanzar las instituciones de asistencia médica colectiva.
- 4) **Decreto N° 78/89 de 22 de febrero de 1989** que reglamenta el financiamiento de inversiones y fijación de tasas moderadoras para financiar inversiones.
- 5) **Decreto N°402/89 29 de agosto de 1989** que dicta normas para la incorporación de equipamiento médico por parte de la Instituciones de Asistencia Médica Colectiva y Privada Particular.
- 6) **Decreto N° 3/008 de 1° de enero de 2008** que regula los requisitos para reactivos de diagnóstico, dispositivos terapéuticos y equipamientos médicos.
- 7) **Decreto 87/10 de 26 de febrero de 2010** que regula los procedimientos de control del área de equipos médicos usados y reciclados, así como el mantenimiento de los mismos

En estos casos, los lineamientos que se sugieren para las modificaciones normativas son los siguientes:

En primer lugar, la sustitución de la dispersión normativa por un solo cuerpo reglamentario que regule no solo la inversión en equipamientos, sino también la inversión en infraestructura, y la inversión en reactivos, dispositivos diagnósticos, repuestos, etc. Entendemos que la inversión, en la mayoría de los casos ya no resulta inescindible, siendo que los proyectos de estas características incluyen conjuntamente la infraestructura y el equipamiento mirados como un proyecto de inversión conjunta. En esta lógica, cuando se proyecta, por ejemplo, la inversión en

un nuevo centro de diagnóstico mamario, no se piensa únicamente en la infraestructura edilicia sino también en los equipos que se traerán. Lo mismo vale decir respecto del tratamiento de la financiación de estas inversiones. No parece lógico que se divida artificialmente la aprobación del proyecto y que luego se habilite la financiación mediante tasas moderadoras. Lo lógico sería que la viabilidad del proyecto se estudie también junto a las posibles fuentes de financiamiento.

En segundo lugar, entendemos que también deber unificarse los procedimientos para la aprobación de las inversiones, a través de un único trámite ágil que ya deba ser presentado, al igual que cualquier otro proyecto de inversión, con los correspondientes estudios técnicos y de financiación.

Por último, entendemos que el encargado de analizar los proyectos de inversión debería ser en todos los casos el Ministerio de Salud Pública, pero a través del órgano rector del SNIS, quien deberá analizar no solo la viabilidad financiera de la inversión, sino también las eficiencias en el sistema en su conjunto, en honor al carácter integrado del SNIS. Ello entendemos permitiría ordenar las inversiones de los diferentes prestadores en honor a la realidad asistencial del SNIS, que por su población usuaria y por las características del sistema, muchas veces presenta sobreinversión en sectores que podrían optimizarse a través de centros de referencia de atención nacional, conforme lo prevé el ordenamiento.

5.1.2 Área farmacológica

Se sugiere la supresión de trámites nacionales para la registración de medicamentos basándose en certificaciones extranjeras calificadas, tales como, a vía de ejemplo, la FDA de Estados Unidos o su equivalente de la Unión Europea.

5.2 Sector agropecuario

La organización administrativa vinculada al sector agropecuario comprende órganos centralizados, organismos descentralizados y personas públicas no estatales. El principal órgano competente - aunque no el único - es el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (en adelante el “MGAP”). En efecto, la fijación de la política agropecuaria le compete en principio al Poder Ejecutivo por medio de dicha Secretaría de Estado, y, en consecuencia, las actividades vinculadas con la planificación, la promoción y el desarrollo del sector agropecuario le corresponde legalmente a dicho Ministerio, así como la fiscalización y el contralor de las actividades agropecuarias (ley No. 9.463 de 18 de marzo de 1935 y art. 301 de la ley No. 15.809 de 8 de abril de 1986, entre otras).

Modernamente, varias de las competencias de dicha Secretaría de Estado, han sido “trasladadas”

(mediante múltiples normas legales) a diversas personas públicas no estatales endistintas áreas específicas, tales como: la “vitivinicultura” al Instituto Nacional de Vitivinicultura (INVAI), la “investigación agropecuaria y veterinaria” al Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA); lo relativo a “semillas” al Instituto Nacional de Semillas (INASE), la “asistencia y transferencia de tecnología” al Instituto Plan Agropecuario (IPA), la “industria láctea y la lechería” al Instituto Nacional de la Leche (INALE); otras lo han sido históricamente (a vía de ejemplo vigente en la actualidad) la “carne y sus derivados” al Instituto Nacional de Carnes (INAC), y alguna en proceso de conformación, como la “granja” que actualmente funciona bajo la Dirección General de la Granja del MGAP (DIGEGRA) con el inminente traslado de competencias al Instituto Nacional de la Granja (creada como persona pública no estatal por ley No. 19.889), cuyos cometidos, órganodirectivo, financiamiento y forma de actuación aún no han sido regulados legalmente.

Asimismo, al “MGAP” se le han reducido competencias relacionadas con el área agropecuaria por la creación del Ministerio de Ambiente (en adelante indistintamente “MA”), especialmente por la incidencia que la temática ambiental, a través de las autorizaciones ambientales, ha tenido y tiene en el ámbito agropecuario. A vía de ejemplo: la disponibilidad del recurso agua, el uso de los suelos, la fauna, las áreas naturales protegidas, etc.

Otro de los ámbitos de regulación que ha incidido en las atribuciones y competencias del “MGAP”, ha sido la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley No 18.308 de 18 de junio de 2008) que ha determinado que las actividades agrarias, forestales, mineras, o similares, se deben realizar en el suelo rural productivo, y, mediante autorización, en el suelo rural natural.

Naturalmente, las regulaciones entonces no solamente se encuentran en el ejercicio de las competencias y atribuciones propias del MGAP, sino en cada una de las organizaciones antes señaladas, que en forma directa o indirecta inciden en el ejercicio de la actividad productiva, y donde se encuentran regulaciones excesivas e inconducentes al objeto de cada una de ellas.

Formuladas estas aclaraciones y a los fines del presente informe, corresponde hacer tres precisiones. La primera es que el análisis se circunscribirá a la actuación del “MGAP” en el sector agropecuario en función de sus competencias y atribuciones. La segunda es que se mencionarán restricciones que no derivan de las normas sino en la forma en que las mismas son aplicadas, empleando criterios infundados y más exigente que lo que disponen las normas. La tercera es que no serán objeto de análisis los reclamos históricos (y se podría decir, permanentes) de las gremiales de productores agropecuarios privados, en lo que tiene que ver con los aspectos tributarios (principalmente los impuestos); la competitividad; los costos de producción; la ampliación de los mercados; el financiamiento; etc.

Seguidamente se enumeran, requisitos o exigencias documentales o tributarias que, en los hechos, pueden implicar restricciones y/o distorsiones de la actividad:

i) Requisitos para la inscripción en los registros de Productores Agropecuarios

La exigencia de presentar el certificado inscripción del Banco de Previsión Social, o de la Dirección General Impositiva, en algunos casos de estar al día en la Caja de Profesionales, o con el Fondo de Solidaridad, o constancias notariales (escribano público) o contables (contador público) de los ingresos, o constancia de domicilio, con los costos y tiempos que demanda la obtención de dicha documentación y la relevancia que pueda tener la misma, a los efectos del registro como productor agropecuario.

Ejemplos: cambio de razón social en DICOSE (se exige certificación de firmas, documentos en testimonio notarial); acreditación de la titularidad del establecimiento industrial en la Dirección de Industria Animal (se exige certificado de BPS, DGI, constancia de estar al día en INAC), entre muchos otros.

Propuesta:

Sustituir la presentación de los certificados y constancias mencionados por el mecanismo de la “Declaración Jurada” por parte del interesado, con las consecuencias penales en caso de “falsa declaración”.

ii) Multiplicidad de registros de Productores Agropecuarios

En el “MGAP” existen 5 (cinco) registros de “Productores Agropecuarios” en distintas Unidades Ejecutoras, con distintas exigencias generales y particulares, a saber:

- a) **Productor Rural - DICOSE** – artículo 279 de la Ley No. 16.736 de 5.01.1996;
- b) **Pequeño Productor Familiar** – Resolución del MGAP No. 527/008 de 29.07.2008; Resolución del MGAP No. 1013/13 de 11.11.2013; artículos 311 y 681 de la Ley No. 19.355 de 19.12.2015 -;
- c) **Pequeño Productor Agropecuario** - Decreto No. 172/010 de 31.05.2010;
- d) **Pequeño Agricultor** - Decreto No. 385/009 de 18.02.2009, Decreto No. 453/009 de 28.09.2009, artículo 72 literal B de la Ley No. 16.811 de 21.02.1997;
- e) **Productores Familiares - Leche y Lácteos Artesanales** - Decreto No. 102/011 de 3.02.2011;

f) otros registros en el ámbito de la DIGEGRA.

Propuesta:

Reglamentar la coordinación de los registros que actualmente existen dentro del MGAP, aunque la fuente de creación de algunos de ellos derive de una norma legal, como es el caso de DICOSE o el Registro de Productores Familiares, y unificar o centralizar todos los registros creados por normas reglamentarias, así como los requisitos para la inscripción de acuerdo a lo sugerido en el punto anterior, y la simplificación de los procedimientos.

iii) Diversidad de criterios entre Gobiernos Departamentales para la emisión de las Guías de Propiedad y Tránsito

Con relación a las Guías de Propiedad y Tránsito (en adelante GPT), que representan la documentación necesaria para los movimientos del ganado mayor y menor en nuestro país, se encuentran una serie de situaciones que dificultan el desarrollo de la actividad agropecuaria, específicamente de la actividad ganadera: salvo por Montevideo, las GPT solamente pueden ser adquiridas en la Intendencia de ubicación del establecimiento rural o del ganado (arts. 11 y 13 del Decreto N° 700/1973 declarado de rango legal por medio de la Ley N° 14.165 de 7 de marzo de 1974 y Decreto N° 241/994 de 26/5/1994), y algunos de los Gobiernos Departamentales, que deberían expedir la GPT solamente con la acreditación de que el solicitante está inscripto en el MGAP, solicitan que esté al día en las obligaciones municipales (i.e. impuesto de contribución inmobiliaria, patente, multas, etc.).

Propuesta:

El inc. final del art. 13 del Decreto N° 700/1973 declarado de rango legal por medio de la Ley N° 14.165, establece que “Las Intendencias Municipales respectivas establecerán qué requisitos, referentes al pago de impuestos departamentales a las transacciones agropecuarias, deberán presentar los adquirentes para obtener las libretas”, es decir, los requerimientos deben referir a impuestos departamentales a las transacciones agropecuarias. Sin ánimo de ingresar en un análisis sobre el alcance de dicha disposición y si adecuación a la constitución, lo cual excede el alcance de este trabajo por cuanto se trata de una disposición de fuente legal, es claro que las Intendencias no están habilitadas para exigir el pago de la contribución inmobiliaria, patente de rodados o multas impuestas por dichas Administraciones como condición para la adquisición de las GPT. Se sugiere, en primer lugar, explicitar esto mediante la modificación o ampliación de la reglamentación establecida en el Decreto N° 241/994 de 26/5/1994, además de exhortar a los Gobiernos Departamentales a que cesen las referidas prácticas.

iv) Reducidos horarios de atención en Montevideo para gestiones de DICOSE

Los horarios de atención en Montevideo con relación a temas de DICOSE, en el caso de los trámites presenciales, se reducen a dos días a la semana y en horarios reducidos. Ejemplo: sellado de guías.

Propuesta:

Se sugiere ampliar los horarios de atención para todos los días de la semana y en los horarios de funcionamiento habitual de las oficinas del MGAP.

v) Certificados que deben acompañar el tránsito de ganado

El tránsito de ganado es acompañado de varios certificados, además de las GPT, a vía de ejemplo; certificado veterinario (en concentración – ej. remates ferias); certificado veterinario de despacho de tropa (en establecimientos de distintos departamentos por garrapata – art. 14 de la Ley N° 18.268 de 17/04/2008 y Decretos N° 182/999 y N° 9/010); certificado de ingreso y egreso de animales de campos de cría o forestados (Resolución N° 118/012 de DGSG - 31/07/2012); además del control de trazabilidad realizado por un operador autorizado (Ley N° 17.997 de 02/08/2006 y su Decreto reglamentario N° 300/019).

Propuesta:

Se sugiere sustituir la dispersión reglamentaria citada por un solo cuerpo normativo, de manera de regular con criterio uniformes los requerimientos, procedimientos y adecuarlos todos a los instrumentos digitales que en buena medida ya están implementando, como en el caso de la trazabilidad individual y certificación a embarque de bovinos y ovinos a frigorífico exportador.

vi) Guía electrónica manual del propietario del ganado

El Decreto N° 300/2019 de 9 de octubre de 2019 reglamentario de la ley N° 17.997 establece en su art. 19 que los movimientos, cambios de propiedad y/o tenencia *de hasta treinta animales*, podrán realizarse exclusivamente por el propietario del ganado a través del Sistema Nacional de Información Ganadera mediante la guía electrónica manual.

Propuesta:

A los efectos de procurar una simplificación de los trámites, sería conveniente no acotar el uso de la guía electrónica ni por la cantidad ni por el sujeto que las emite.

vii) Certificación para embarque de ganado bovino y ovino con destino a faena

Por Resolución de la Dirección General de Servicios Ganaderos DGSG/Nº 138/018 de 6 de abril de 2018 se aprobó el “Procedimiento de certificación para embarque de ganado bovino y ovino con destino a faena” (art. 1) y el “Manual de contingencia para el timbre electrónico de la certificación de animales a faena PCTE 01” (art. 2).

Propuesta:

La certificación para envío a faena responde a exigencias específicas puntuales derivadas del episodio de aftosa de principios de siglo. Lo cierto es que si la situación en nuestro país ha cambiado, al menos para la comercialización interna podría eliminarse o flexibilizarse la exigencia.

viii) Tasas del MGAP

El MGAP aplica un número importante de tasas a las distintas actividades objeto de su regulación. A vía de ejemplo: Tasas de habilitación higiénico sanitarias tramitadas ante el MGAP (artículo 326 de la Ley No. 19.355, de 19 de diciembre de 2015 y art. 1 del Decreto No. 395/019 de 23/12/2019) para: 1) establecimientos de faena, industrialización y depósitos de carne, productos cárnicos, subproductos y derivados de las especies bovinas, ovinas, porcinas, equinas, avícolas, conejos, liebres y animales de caza menor; 2) establecimientos de industrialización de productos lácteos; 3) depósitos de productos lácteos; 4) acopiadores y transformadores de queso artesanal; 5) establecimientos industrializadores y depósitos de miel y productos de la colmena; y 6) laboratorios para el diagnóstico de Brucelosis. Una vez obtenida la habilitación correspondiente, deben abonar una tasa anual con destino a financiar las actividades de mantenimiento, renovación, ampliación de la habilitación y auditorías.

Propuesta:

Flexibilizar el régimen de multas y recargos, así como la aplicación de la medida de suspensión de las actividades del establecimiento, previstas en el art. 6 del Decreto No. 395/019 de 23/12/2019.

ix) Exigencias de los sistemas de Producción Orgánica e Integrada

Por Resolución del MGAP Nº 854/2022 de 13 de setiembre de 2022 se aprobó el Manual del Procedimiento denominado “Registro y Sistema de Control de Entidades de Certificación de la Producción Orgánica y la Producción Integrada” así como el Protocolo denominado “Requisitos, Protocolos Técnicos y Profesionales”, los cuales establecieron las formalidades, requisitos y

etapas del procedimiento de registro y habilitación de las Entidades Certificadoras ante el MGAP y los requerimientos técnicos y profesionales para la certificación de los Productos Orgánicos, provenientes de la Producción Integrada o de la Acuicultura Orgánica. Esta resolución fue dictada en el marco del Decreto del Poder Ejecutivo N° 175/2022 de 24 de mayo de 2022, por medio del cual se reguló, en un mismo Reglamento, el régimen de la “Producción Orgánica”, así como el de la “Producción Integrada” y el proveniente de la “Acuicultura Orgánica”.

Propuesta:

La rigurosidad de los procedimientos establecidos, así como los requerimientos técnicos, que apuntan originariamente a establecer un sistema robusto que garantice adecuadamente las técnicas de certificación y su efectivo cumplimiento, significan un costo en términos de recursos y de tiempo que desincentiva que los productores se adhieran a estos sistemas, resultando pertinente la revisión de las exigencias y su flexibilización.

x) Reglamentación del apoyo a la Inspección Veterinaria Oficial del MGAP

El art. 154 de la ley N° 19.996 de 3 de noviembre de 2021 creó el Registro Nacional de Veterinarios y de Asistentes idóneos capacitados para brindar tareas de apoyo a la División Industria Animal de la DGSSGG, tuvo por finalidad mejorar y asegurar el control higiénico sanitario y tecnológico de la carne, productos, subproductos y derivados en Uruguay, con el apoyo de profesionales independientes capacitados y especializados en dichas áreas específicas, que actúen bajo la supervisión de la Inspección Veterinaria Oficial (IVO) para asegurar el adecuado cumplimiento de las normativas sanitarias. A su vez, estableció que el costo del personal asignado será cubierto por los establecimientos habilitados en donde se realicen las tareas de control, evitando así tener que afectar fondos públicos.

En dicho marco, permitió la asignación de personal del registro en todas las plantas sujetas al control higiénico sanitario y tecnológico de la División Industria Animal, aunque con una restricción importante: lo acotó a las plantas habilitadas únicamente para el mercado interno. Es decir, para las plantas habilitadas para el mercado externo, se concentra la actividad exclusivamente en el órgano público competente, sin que sea posible, para dichas plantas, contar con el apoyo referido.

La disposición citada comentó al Poder Ejecutivo la reglamentación de la norma, a propuesta del MGAP, en un plazo de 180 días contados a partir de la entrada en vigencia de la ley.

Propuesta:

Sin perjuicio de considerarse inconveniente la restricción que limita la asignación de personal del Registro Nacional de Veterinarios y Asistentes Idóneos a las plantas habilitadas únicamente para el mercado interno, lo cual requeriría de una reforma legal que escape al alcance del presente informe (y que permitiría una mayor flexibilidad y eficiencia en el control higiénico sanitario y tecnológico en todas las plantas sujetas a la normativa de la División Industria Animal), se sugiere reglamentar el art. 154 de la ley N° 19.996 de 3 de noviembre de 2021, de manera de brindar mayores recursos y obtener una mejora en la eficiencia del sistema de control higiénico sanitario y tecnológico de la carne, productos, subproductos y derivados en Uruguay, facilitando el desarrollo de la producción e industria animal y, como consecuencia, la comercialización de los productos primarios de origen animal obtenidos en dichos establecimientos.

IV CONCLUSIONES

El objetivo principal del estudio ha sido identificar normas reglamentarias que puedan ser eliminadas o modificadas por el Poder Ejecutivo, sugiriendo medidas que mitiguen los efectos restrictivos o distorsivos que estas regulaciones tienen sobre la actividad económica.

De acuerdo a las consideraciones conceptuales realizadas en los primeros apartados del presente informe, la reforma estatal puede consistir en la privatización, desestatización, desburocratización, desregulación y descentralización. Cada una de dichas técnicas implica diferentes grados y formas de transferir actividades y competencias del sector público al privado o a entes no estatales. La privatización y desestatización buscan pasar actividades del ámbito estatal al privado, mientras que la desburocratización y desregulación se enfocan en mejorar la eficiencia administrativa y reducir las normas que obstaculizan la libertad de mercado.

Cuantitativamente, las técnicas como las supresiones, concesiones, desmonopolizaciones, fusiones, asociaciones y transformaciones tienen el potencial de reducir significativamente el número de entidades y actividades estatales, mejorando la eficiencia y reduciendo costos operativos. Cualitativamente, estas técnicas permiten una mayor flexibilidad y adaptabilidad del sistema administrativo, promoviendo un entorno más dinámico y competitivo.

Las medidas generales propuestas incluyeron la eliminación de autorizaciones innecesarias, la acotación de plazos para que la administración se pronuncie, y la implementación del efecto positivo en caso de silencio administrativo. Además, se sugirió ajustar las tarifas públicas y los precios administrados a los costos reales de los servicios, eliminando su uso como fuente de recaudación para Rentas Generales y reduciendo la distorsión del comercio.

Las medidas particulares sugeridas han consistido en la unificación de reglamentaciones departamentales en áreas como bromatología y multas, la limitación de restricciones a la publicidad y promociones, la abreviación de los procedimientos de defensa de la competencia, la coordinación entre los diversos registros de productores agropecuarios y simplificación de los procedimientos en la ganadería. Además, se propone la supresión de trámites nacionales para la registración de medicamentos, basándose en certificaciones extranjeras calificadas.

Dichas medidas pueden reducir los tiempos de espera y los costos administrativos, aligerando la carga sobre las empresas y promoviendo un entorno más eficiente y competitivo.

Con respecto a la regulación del Derecho Colectivo del Trabajo, se han relevado 7 normas reglamentarias que se sugieren modificar y 5 aspectos (derivados de vacíos normativos o de normas legales incompletas) que se sugiere reglamentar. Las modificaciones y reglamentaciones propuestas en el derecho colectivo del trabajo buscan principalmente mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión de la actividad sindical, prevenir abusos en la gestión de tiempo y recursos, y promover un entorno laboral más justo y claro.

Con respecto a la regulación del Derecho Individual del Trabajo, se ha sugerido modificar 8 normas reglamentarias y derogar 4 normas reglamentarias. Las modificaciones y derogaciones en el derecho individual del trabajo se enfocan en actualizar y simplificar los regímenes laborales, digitalizar procesos, y eliminar normativas obsoletas, lo que resultará en una mayor flexibilidad y adaptabilidad en las relaciones laborales.

En el relevamiento realizado sobre las regulaciones administrativas que afectan el Comercio Interno, se identificaron múltiples normas que implican distorsiones significativas.

Se propone la derogación de 4 normas reglamentarias, con la finalidad de eliminar requisitos innecesarios que retrasan la comercialización de productos, simplificando así los procesos de importación y reduciendo la carga administrativa para los empresarios. Se sugiere la modificación de 10 normas reglamentarias con el objetivo de extender los plazos de vigencia de ciertos certificados, centralizar la información contable y ajustar los requisitos de presentación y control para alinear las normativas nacionales con los estándares internacionales. De esta manera también se procura reducir costos operativos, mejorar la eficiencia y promover la competitividad en el mercado interno. Se recomienda también la regulación de 6 aspectos que fueron definidos por normas anteriores pero que requieren reglamentación específica para su correcta implementación. Estas regulaciones propuestas buscan implementar controles ex post en lugar de requisitos previos, permitiendo a las empresas introducir productos más rápidamente al mercado mientras se mantienen las verificaciones necesarias para garantizar la calidad y seguridad de los productos.

En cuanto al sector específico de la Salud y el Farmacéutico, se han relevado en el área asistencial 7 normas que requieren revisión y modificación debido a su desactualización y la complejidad burocrática que generan, en particular, por su desfasaje con el SNIS. Se propone consolidar toda la normativa en un solo cuerpo reglamentario y unificar los procedimientos. En el área farmacológica, para la registración de medicamentos, se propone eliminar los trámites nacionales y basarse en certificaciones extranjeras calificadas.

Por último, respecto al sector agropecuario, el relevamiento se acotó a la actuación del MGAP, principalmente en el rubro ganadero, en donde se advierten particulares distorsiones debido a la multiplicidad de regulaciones y la dispersión normativa. Las áreas identificadas en las cuales se propone modificar la regulación han sido agrupadas en 9 aspectos relevantes a los efectos de este informe, a saber: requisitos de inscripción; multiplicidad de registros; diversidad de criterios de los Gobiernos Departamentales; horarios de atención en Montevideo; certificados que deben acompañar el tránsito del ganado; limitaciones al uso de la guía electrónica manual; certificación para embarque de ganado; tasas del MGAP; y exigencias del sistema de producción orgánica e integrada en el rubro agrícola. A su vez, se sugiere la reglamentación del art. 154 de la ley N° 19.996 para mejorar la eficiencia del sistema de control higiénico sanitario de la División Industria Animal del MGAP.

El análisis de las normas relevadas para su eventual modificación o derogación, o aspectos que deben ser reglamentados por ausencia de regulación, se ha enfocado en identificar y abordar las barreras administrativas que restringen el desarrollo adecuado de las empresas y el comercio. Las adaptaciones propuestas no solo buscan mejorar la eficiencia operativa y reducir cargas administrativas, sino también promover un entorno comercial más competitivo.

Las propuestas de derogación, modificación y regulación tienen como objetivo principal mejorar la eficiencia administrativa. Esto se logrará mediante la simplificación de trámites, la digitalización de procesos y la reducción de la burocracia. Al eliminar y modificar normas obsoletas y alinearlas con estándares internacionales, se espera un aumento en la competitividad de las empresas nacionales tanto en el mercado interno como en el internacional. Esto incluye la reducción de tiempos de espera para certificaciones y la disminución de costos asociados a procesos redundantes.

En síntesis, las acciones sugeridas han sido diseñadas para eliminar obstáculos innecesarios, agilizar procesos y mejorar la competitividad del comercio interno en Uruguay. Estas medidas se alinean con los objetivos de desburocratización y regulación adecuada, promoviendo un entorno comercial más dinámico y eficiente.

Como corolario, es dable destacar que la simplificación de trámites, conforme al art. 76 de la Ley No. 19.355 y su reglamentación, es una premisa importante para la mejora del entorno comercial sobre la cual las entidades públicas deben trabajar para adoptar procedimientos administrativos más sencillos y eliminar requisitos innecesarios.

El pasado 8 de marzo de 2024 se cumplió el plazo de 120 días para que las entidades públicas se adecuen a las disposiciones del Decreto del P.E. No. 353/023 de 9 de noviembre de 2023, eliminando la solicitud de documentos que puedan obtenerse a través de sistemas informáticos y promoviendo la emisión de constancias en formato digital (art. 1), utilizando la plataforma de interoperabilidad para obtener información, evitando pedir documentación adicional a los usuarios (art. 2), y expidiendo las constancias o documentos en formato digital, suscritos con firma electrónica avanzada (art. 3).

Al respecto, la AGESIC debe realizar auditorías sobre el cumplimiento del art. 76 de la Ley No. 19.355 y su decreto reglamentario, y mantener actualizada la información en el Catálogo de Trámites y Servicios del Estado (art. 5 y 6 del Decreto No. 353/2023), de donde surge que, en términos cuantitativos, la normativa actual abarca 2.566 trámites disponibles y 1.755 trámites en línea.

En definitiva, en el marco de una necesidad (reconocida desde las propias normas) de una revisión continua y actualización del ordenamiento jurídico para evitar redundancias y burocracia excesiva, resulta pertinente contemplar las sugerencias contenidas en el presente informe, el cual, sin ser un relevamiento exhaustivo (para lo cual se requeriría de un trabajo sustancialmente mayor, con más investigadores y más tiempo), se ha centrado en áreas consideradas como relevantes para el comercio nacional.