



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
Secretaría

COMISIÓN DE HACIENDA

CARPETA N° 1832 DE 2017

REPARTIDO N° 650  
MARZO DE 2017

PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA A TRAVÉS DE LAS  
COMPRAS ESTATALES

Normas

*XLVIIIa. Legislatura*



## PROYECTO DE LEY

---

Artículo 1º. (Declaración de interés general).- Declárese de interés general los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la Economía Social y Solidaria (ESS), entre los que se encuentran a modo enunciativo los emprendimientos de economía solidaria, los autogestionarios y las cooperativas.

Artículo 2º. (Productos y servicios nacionales).- Se entenderá por producto o servicios nacionales aquellos que utilizan para su elaboración o ejecución un mínimo de 35% (treinta y cinco por ciento) de integración nacional, ya sea en trabajo o insumos sobre el total del costo del bien, de acuerdo al pliego o a las condiciones específicas de la compra de la Administración contratante o el servicio en las condiciones necesarias para su ejecución.

Artículo 3º. (Sector de economía social y solidaria).- Se entiende por Economía Social y Solidaria al sistema socioeconómico y cultural, conformado por el conjunto de organizaciones y redes que desarrollan fines colectivos o sociales, caracterizado por las prácticas solidarias, asociativas, cooperativas y de ayuda mutua.

Artículo 4º. (Principios orientadores).- Las entidades de la economía social y solidaria actuarán en base a los siguientes principios orientadores:

- A) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social.
- B) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad.
- C) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.
- D) Compromiso con la comunidad, la organización y desarrollo territorial, así como con el medio ambiente.
- E) Favorecer la inclusión de personas con dificultades de inserción.

Artículo 5º. (De los emprendimientos de la economía social y solidaria).- Los emprendimientos de la Economía Social y Solidaria se caracterizan por desarrollar su actividad de producción o provisión de servicios de modo tal que los medios de producción y la organización del trabajo responden a la propiedad colectiva, la gestión participativa, la autogestión y la solidaridad, con el objetivo de satisfacer las necesidades de sus integrantes en procura del desarrollo humano y la democratización de la economía a partir de la producción de bienes y servicios, su distribución, circulación, comercialización, financiamiento y consumo justo y responsable.

Artículo 6º. (Clasificación de Emprendimientos).- A los efectos de definir los diferentes límites de los emprendimientos a beneficiar por el régimen de preferencia que se crea en la presente ley, así como la gradualidad de los mismos, se establece lo siguiente:

- A) La categorización de un emprendimiento como micro, pequeño o mediano, se determinará en función del número de personas ocupadas conjuntamente con su facturación anual, conforme los límites cuantitativos que a continuación se establecen para cada una de las categorías:

**MICROEMPRESARIO:** Son los que ocupan no más de cuatro (4) personas y cuyas ventas anuales, no superan el equivalente a dos millones (2.000.000) de unidades indexadas (U.I.).

**PEQUEÑOS EMPRESARIOS:** Son los que ocupan no más de diecinueve (19) personas y cuyas ventas anuales, no superan el equivalente a diez millones (10.000.000) de unidades indexadas (U.I.).

**MEDIANOS EMPRESARIOS:** Son los que ocupan no más de noventa y nueve (99) personas y cuyas ventas anuales, no superan el equivalente a setenta y cinco millones (75.000.000) de unidades indexadas (U.I.).

Se entiende como personas ocupadas a aquellas que cumplen tareas permanentes, vinculadas al objeto principal del emprendimiento en los días y horarios habituales de funcionamiento del mismo.

Se entiende como facturación anual las ventas netas excluido el Impuesto al Valor Agregado, luego de devoluciones y/o bonificaciones.

Para la comprobación del límite relativo a las personas ocupadas se tendrá en consideración la situación registrada durante el último año anterior a la fecha en que se realice la clasificación.

Para la comprobación del límite de ventas anuales se tendrá en consideración las efectuadas al último año anterior a la fecha en que se realice la clasificación. El valor de la unidad indexada que se tomará en consideración será el vigente al fin del período de ventas tomado en cuenta.

No se considerarán a los efectos de la presente ley como micro, pequeños o medianos emprendimientos a aquellos que cumpliendo las condiciones establecidas de ventas y personas ocupadas estén controladas por otra empresa o emprendimiento que supere los límites establecidos o pertenezcan a un grupo económico que, en su conjunto, supere dichos límites.

Artículo 7º. (Contratación de trabajadores de manera extraordinaria).- Los emprendimientos podrán contratar trabajo asalariado adicional sobre su nómina de socios con destino a tareas o exigencias que puedan considerarse extraordinarias o transitorias, siempre y cuando las mismas no desvirtúen el tipo de emprendimiento ni los principios orientadores de la presente ley.

La integración de capital para adquirir la condición de socio podrá financiarse mediante aporte de horas de trabajo, de acuerdo al mecanismo que determine la asamblea de socios o miembros del emprendimiento.

Artículo 8º. (Régimen de compras).- Créase un régimen de compras estatales que beneficiará a los emprendimientos provenientes de la Economía Social y Solidaria de acuerdo a las definiciones y principios que regulan la presente ley. Dicho régimen estará destinado al desarrollo y fomento de las mencionadas formas de organización del trabajo y la producción.

El presente régimen alcanzará a todos los procedimientos de compra salvo aquellas realizadas al amparo de las excepciones comprendidas en el literal c) del artículo 33 del TOCAF. A tales efectos deberá contemplarse su inclusión en los pliegos de condiciones o especificaciones de compras.

Artículo 9º. (Reserva de mercado).- Se establece un mecanismo de reserva mínimo de mercado del 30 % (treinta por ciento) para las compras de bienes y servicios nacionales de acuerdo a la definición dada en el artículo 2º y provenientes de emprendimientos definidos en el artículo 5º y que cumpla con los requisitos previstos en la presente ley. Este porcentaje de reserva deberá verificarse para cada organismo o unidad ejecutora pero contabilizando sólo en aquellos rubros en lo que exista oferta de los emprendimientos definidos.

En caso de existir oferta de emprendimientos con perspectiva de género al menos el 20 % (veinte por ciento) de la reserva referida en el inciso anterior deberá ser provisto por estos.

Se entenderá que un emprendimiento cuenta con perspectiva de género cuando cuenten con un plan de acción con dicha perspectiva o una política de sensibilización y capacitación en género que permita verificar la participación efectiva de la mujer en la producción, organización y dirección del trabajo.

Artículo 10. (Márgenes de preferencia).- Se establece un margen de preferencia sobre los bienes o servicios contratados de acuerdo a los siguientes porcentajes aplicables a cada tipo de emprendimiento:

- A) Micro emprendimiento – 20 %
- B) Pequeño emprendimiento – 12 %
- C) Mediando emprendimiento – 8 %

El margen de preferencia se aplicará como un adicional sobre el precio de las ofertas que no estuvieran comprendidas en los requisitos de la presente ley a los efectos de la evaluación económica de las ofertas.

La evaluación técnica de las ofertas se realizará exclusivamente en base los criterios establecidos en el procedimiento de compras correspondiente.

Artículo 11. (Registro de emprendimientos de ESS).- Créase el Registro Nacional de Emprendimientos provenientes de la Economía Social y Solidaria (RNEESS) el que funcionará en el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACCOOP).

Artículo 12. (Alcance).- Las disposiciones de esta ley tienen alcance para todas las contrataciones y adquisiciones de la Administración Pública Estatal, entendiéndose por tal a toda persona jurídica pública estatal que ejerce función administrativa.

Artículo 13. (Obligaciones de la Administración Pública).- Cada seis meses los organismos mencionados en el artículo anterior informaran a la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) el detalle de las compras realizadas, especificando el

monto global de compras de bienes y servicios definidos en el artículo 8° y el monto adquirido mediante el régimen creado por esta ley, identificando las entidades habilitadas.

Esta información se publicará por la ACCE a través de su página web con acceso público a la misma. Las organizaciones representativas de la Economía Social y Solidaria podrán presentar observaciones si verificaran el incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley ante el INACCOOP, quien previa constatación de las observaciones realizadas, deberá remitir las mismas al organismo o unidad ejecutora responsable. El o los jefes responsables deberán instrumentar las medidas correctivas necesarias, en la planificación de compras del siguiente año.

Artículo 14. (Certificado).- El Instituto Nacional de Cooperativismo (INACCOOP) emitirá el Certificado de Emprendimiento de Economía Social y Solidaria Pública, que acreditará que la entidad oferente cumple con lo estipulado en los artículos 2°, 4°, 5° de la presente ley y lo que disponga la respectiva reglamentación.

El Instituto Nacional de Cooperativismo será el encargado de verificar que el emprendimiento cuente con perspectiva de género, de acuerdo a las directivas que establezca el Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES) lo cual será debidamente acreditado en el certificado a emitir.

Cualquier organización representativa de los emprendimientos de la Economía Social y Solidaria, o del ámbito empresarial o del trabajo podrá presentar observaciones fundadas ante el INACCOOP en caso de considerarse una situación de uso indebido de las preferencias consagradas en la presente ley. El INACCOOP deberá proveer de respuesta adecuada a las observaciones formuladas, instrumentando las medidas necesarias con la máxima diligencia posible.

Artículo 15. (Fondo de Anticipo de Pagos).- Créase el Fondo de Anticipo de Pagos el que podrá ser utilizado para cumplir anticipadamente con los pagos aprobados provenientes de compras realizadas por la Administración Pública al amparo de las disposiciones de la presente ley. Cada organismo o Unidad Ejecutora será responsable de reintegrar al Fondo los pagos que se realicen en su nombre y cumplidos los requisitos correspondientes.

El Fondo de Anticipo de Pagos será administrado por el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACCOOP) y se conformará como un subfondo de la partición correspondiente del FONDES INACCOOP (artículo 2° de la Ley N° 19.337).

Se integrará con un monto inicial a definir de Unidades Indexadas. El INACCOOP deberá evaluar anualmente la necesidad de efectuar ajustes al monto dedicado a este sub fondo de acuerdo al uso que se realice del mismo.

Los emprendimientos podrán hacer efectivo el cobro de la factura emitida una vez cumplidos los siguientes requisitos:

- A) Emisión de la Orden de Pago por el ordenador competente, e intervenida por el Tribunal de Cuentas.
- B) Que haya transcurrido 30 (treinta) días corridos contados desde la emisión de dicha Orden de Pago sin haberse efectuado el pago correspondiente,
- C) Una vez cumplido el plazo anterior el emprendimiento podrá presentarse ante el Fondo de Anticipo de Pagos y efectuar la cesión de crédito correspondiente ante la Administración Pública a efectos de obtener el monto efectivo, sin que ello genere costo para el emprendimiento.

D) El Fondo se ocupará de la gestión de cobro de la Orden cedida ante la administración pública correspondiente.

Artículo 16. (Reglamentación).- El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley en un plazo de 60 (sesenta) días contados a partir de la respectiva promulgación.

Montevideo, 14 de marzo de 2017

DANIEL PLACERES  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO  
LILIAN GALÁN  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO  
SILVIO RÍOS FERREIRA  
REPRESENTANTE POR ARTIGAS  
JOSÉ QUEREJETA  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO  
ROBERTO CHIAZZARO  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

---

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

---

El presente proyecto de ley se enfoca en la promoción de un sector específico de la producción y el trabajo uruguayo a través de la utilización de las compras estatales como instrumento.

Creemos que esta definición es un aporte sustantivo a la legislación de nuestro país reconociendo una realidad social que integra a diversos actores muchos de los cuales en algún caso pueden tener hoy un marco jurídico que los reconozca y los regule, como sucede con el cooperativismo, pero que no logra captar las distintas formas asociativas que bajo diferentes formatos jurídicos integran el mundo del trabajo en un entorno de solidaridad y autogestión.

Se busca contribuir al diseño de políticas y programas que permitan mejorar el acceso del sector en cuestión, a los mercados y licitaciones del área pública, fomentando la creación de trabajo productivo, el desarrollo de habilidades competitivas, la reducción del sector informal y el combate contra la pobreza y la desigualdad del ingreso.

Actualmente muchos países que integran la OMC utilizan políticas discriminatorias para proteger e incentivar el desarrollo de sus industrias y prestaciones de servicios de origen nacional. Las principales políticas e instrumentos utilizados son los márgenes de preferencias en precios, los requisitos de contenido local, las reservas de mercado, las preferencias para proveedores y numerosos regímenes especiales o de trato preferencial para diferente tipo de emprendimientos.

En primera instancia en los artículos 3º, 4º y 5º se define la Economía Social y Solidaria, los principios rectores y las características principales de los emprendimientos que la integran. Si bien no hablamos de una categoría absolutamente homogénea de actores económicos, es posible diferenciarlos a través de un conjunto de características y principios orientadores.

A los efectos de la definición de los emprendimientos a promover a través de un régimen preferencial de compras públicas se agregan otras dos variables que fijan el límite del conjunto de unidades económicas a beneficiar:

a) El bien o servicio supera un límite mínimo de componente nacional definido sobre el valor del mismo (Artículo 3º).

b) En el artículo 6º del proyecto de ley se toma en consideración el tamaño del emprendimiento para definir aquellos a ser promovidos así como el grado de beneficios a obtener. A tales efectos se replicado en el presente proyecto de ley las mismas variables que definen en la normativa vigente a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

En cuanto a los instrumentos definidos para efectivizar la promoción y apoyo a estos emprendimientos, el proyecto de ley define:

a) Reserva del 30% de las compras estatales, medido individualmente en cada uno de los organismos o unidades ejecutoras correspondientes, siempre que exista oferta (artículo 9º).

b) Un margen de preferencia de precios a aplicar en la evaluación económica de las ofertas. La evaluación técnica será independiente de las normas de preferencia. El margen de preferencia en precios es inversamente proporcional al tamaño de los emprendimientos (artículo 10).

Se integra asimismo la perspectiva de género estableciéndose una reserva especial para los emprendimientos que cumplan con los indicadores instituidos como los adecuados para definir dicha condición.

Finalmente se definen procedimientos que permitan el contralor de la aplicación del régimen de promoción que se legisla.

Se encomienda a la Agencia de Compras el seguimiento y publicidad del cumplimiento de la política pública que se propone, y se encomienda al INACOOOP la administración del Registro de los emprendimientos pasibles de ser beneficiarios del régimen de promoción que se legisla.

Asimismo se detallan los mecanismos y condiciones por los cuales se podrá solicitar correcciones al Estado sobre la correcta aplicación de la norma (artículos 11, 13 y 14).

En el Artículo 15 se crea en la órbita del INACOOOP un Fondo de Anticipos de Pagos, atendiendo de este modo a una de las dificultades que encuentran los pequeños emprendimientos a la hora de constituirse como proveedores del Estado, como son las dificultades de sostener el costo financiero implícito en el plazo de pago.

No obstante se han realizado grandes avances en el acortamiento del ciclo de compras del Estado, es necesario seguir desarrollando mecanismos diferenciales que beneficien a los pequeños emprendimientos.

Finalmente, en el último artículo se determina el plazo para la reglamentación de la ley.

Montevideo, 14 de marzo de 2017

DANIEL PLACERES  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO  
LILIAN GALÁN  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO  
SILVIO RÍOS FERREIRA  
REPRESENTANTE POR ARTIGAS  
JOSÉ QUEREJETA  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO  
ROBERTO CHIAZZARO  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

≠