



Cámara de  
Industrias  
del Uruguay

# Plan de Acción para el desarrollo industrial de Uruguay

Visión y propuestas para el  
fortalecimiento de la industria  
nacional, motor de desarrollo del país

Abril 2024





---

*“Nuestro compromiso con el sector industrial y con toda la sociedad uruguaya guía las acciones institucionales que realizamos día a día, solventadas en nuestros antecesores y con la mirada puesta hacia la industria del futuro. En este marco, y ante la cercanía de un nuevo período de gobierno, elaboramos un Plan de Acción para el desarrollo industrial de Uruguay, que contiene propuestas de política industrial para el fortalecimiento de las empresas manufactureras, actores clave en la construcción de un país próspero. Esperamos que el mismo sea un insumo valioso para los nuevos programas de gobierno y aporte a un debate constructivo. Confiamos en que el abordaje de las propuestas por parte del sector público mejorará la competitividad de nuestro sector y contribuirá, por tanto, al desarrollo del país”.*

*Fernando Pache Soto  
Presidente  
Cámara de Industrias del Uruguay*

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>1. El sector manufacturero: motor de desarrollo</b>	<b>4</b>
<b>2. Vectores de Desarrollo Industrial</b>	<b>5</b>
<b>3. Industria Competitiva</b>	<b>6</b>
3.1. Entorno macroeconómico	6
3.2. Empleo y Relaciones Laborales	7
3.3. Energía	8
3.4. Empresas públicas	10
3.5. Sistema tributario	10
3.6. Regulaciones y fiscalización	11
3.7. Seguridad pública	12
3.8. Componente Nacional de la Inversión	13
3.9. Compras Públicas	13
<b>4. Industria Exportadora</b>	<b>14</b>
4.1 Inserción internacional	14
4.2 Costos de importación	15
4.3 Admisión Temporal	15
<b>5. Industria Sostenible</b>	<b>17</b>
5.1 Envases	17
5.2 Residuos Industriales	17
<b>6. Industria Innovadora</b>	<b>19</b>
6.1 Fomento de la Innovación industrial	19
6.2 Instituciones de vinculación tecnológica	20
6.3 Fondo Industrial	21
6.4 Escalamiento de instrumentos del sector privado	21
<b>7. Industria Emprendedora</b>	<b>22</b>
7.1 Crecimiento productivo y comercial	22
7.2 Umbrales de categorización de las Mipymes	22
7.3 Consejos de Salarios	23
7.4 Gradualidades impositivas	23
<b>8. Industria Capacitada</b>	<b>24</b>
8.1 Reforma educativa	24
8.2 Sistema Nacional de Formación Profesional	24
8.3 Certificación por competencias	24
8.4 Formación Dual	25
<b>Conclusiones</b>	<b>26</b>



## Introducción

El sector industrial es una pieza fundamental en el crecimiento y la prosperidad de Uruguay. La industria impulsa la economía del país, genera oportunidades de empleo y mejora la calidad de vida de sus habitantes. Los países con una industria sólida suelen exhibir un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita más elevado y una mayor estabilidad económica. Por ello, es importante que Uruguay promueva políticas que impulsen el crecimiento y la modernización de su sector manufacturero.

En este contexto, desde Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) presentamos un **Plan de Acción para el Desarrollo Industrial**, enfocado en fortalecer la competitividad del sector.

Su contenido detalla un total de **93 propuestas** agrupadas en **seis Vectores de Desarrollo Industrial**: competitividad, exportación, sostenibilidad, innovación, emprendedurismo y capacitación.

El Plan se construye con un enfoque integral, a partir de las capacidades institucionales, solventadas en equipos directivos y técnicos de amplia trayectoria en el sector. Eso respalda nuestros antecedentes en elaborar y/o promover propuestas de políticas públicas, que luego muchas han sido implementadas por los distintos gobiernos. Algunos ejemplos de propuestas aplicadas a sugerencia de nuestra institución son las siguientes:

- Modificación de la normativa de la Negociación Colectiva, atendiendo varias de las observaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Prohibición de ocupaciones en los lugares de trabajo.
- Implementación de una Regla fiscal.
- Modificaciones en la normativa de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP), lo cual incluye reducción del plazo de creación de empleo de 5 a 3 años, la posibilidad de computar empleos de seis horas, el aumento de porcentaje de renta exonerada al 90% y la elegibilidad de las inversiones en auto generación de energía.
- Negociación de tarifas eléctricas directamente con UTE por parte de empresas electrointensivas.
- Pago de anticipo de IVA de materias primas con cheques diferidos.
- Reserva de mercado en compras del Estado.
- Renovación de tasas especiales de devolución de tributos a la exportación, que rigen para ciertos productos.
- Modificación del cómputo de las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores, volviéndose a permitir el cómputo del 100%, siendo que se había reducido la compensación al 50% de la renta fiscal del ejercicio (Ley de Presupuesto).

Invitamos a su lectura, buscando espacios de diálogo constructivos con todos los actores vinculados al desarrollo de nuestra industria nacional, de forma de avanzar en la generación de oportunidades y mejora de la calidad de vida de todos los que poblamos el país.

# 1. El sector manufacturero: motor de desarrollo

La industria es sinónimo de desarrollo.

En repetidas ocasiones la historia ha mostrado que la distinción más importante entre países ricos y pobres es que los primeros tienen una elevada participación del sector manufacturero, donde la productividad es generalmente más elevada y tiende a crecer a una tasa más acelerada que en otros sectores económicos.

En los últimos tiempos, las principales economías del mundo han dado resurgimiento a la política industrial. Los países de ingresos altos implementan, en promedio, unas cinco veces más políticas industriales que las economías de ingresos bajos a medios. Las economías industriales de ingresos medios (como los BRICS) utilizan políticas industriales, mientras que en los países de bajos ingresos la política industrial es inexistente o poco desarrollada.

En Uruguay, el sector industrial tiene un nivel de desarrollo que lo posiciona en el presente como imprescindible para la generación de valor agregado, empleo de las más diversas calificaciones, exportaciones, y remuneraciones de alto nivel adquisitivo.

Actualmente, contribuye con un 10% al Producto Interno Bruto (PIB) total y representa un 18% del PIB empresarial. Con 164.600 puestos de trabajo directos y 101.000 puestos indirectos, el sector industrial emplea a una gran parte de la fuerza laboral del país, representando un 17% del empleo total, directo e indirecto.



Fuente: BCU e INE. Años 2022 y 2023.

Todos los días 17.000 empresas ponen sus plantas de producción en funcionamiento para fabricar productos que se venden tanto en el mercado interno como en el exterior, produciendo por un valor que ronda los USD 17.000 millones, de los cuales USD 10.000 aproximadamente se exporta a países de todos los continentes.

## 2. Vectores de Desarrollo Industrial

El presente Plan de Acción contempla seis Vectores de Desarrollo Industrial, cada uno con propuestas detalladas para avanzar en la superación de las dificultades y el aprovechamiento de oportunidades de crecimiento del sector manufacturero: competitividad, exportación, sostenibilidad, innovación, emprendedurismo y capacitación.

Los Vectores no son autónomos, su conjunción asegura una mirada amplia de la competitividad empresarial, afectada por factores de entorno y otros intrínsecos a la gestión.



A modo de ejemplo, desarrollar capacidades de innovación en las empresas aumenta las oportunidades de acceso a nuevos mercados con exportaciones de productos; o tener la posibilidad de ser proveedor del Estado mediante el instrumento de Compras Públicas permite ampliar las capacidades productivas de las empresas, fomentando de esta forma su crecimiento.

Las propuestas contenidas en cada Vector de Desarrollo Industrial, han surgido del trabajo constante que realizamos con las empresas<sup>1</sup> y gremiales sectoriales<sup>2</sup> que representamos. Nuestra Dirección de Estudios Económicos genera información de forma permanente sobre las principales variables económicas y de comportamiento industrial<sup>3</sup>. Un total de seis Comisiones Asesoras<sup>4</sup>, integradas por empresarios, gremiales y técnicos, construyen propuestas de políticas e instrumentos que luego son presentados en diferentes ámbitos públicos, privados e internacionales. Y nuestros servicios de desarrollo empresarial nos permiten estar en contacto con empresas de todos los tamaños, apoyando la exportación, certificación, innovación, capacitación y gestión ambiental de las industrias, así como la puesta en marcha de nuevos emprendimientos<sup>5</sup>.

De esta forma, dejamos de manifiesto la pertinencia del presente Plan de Acción, diseñado mediante Vectores de Desarrollo Industrial que conducen a propuestas concretas, solventadas en nuestra capacidad de representación del sector industrial.

<sup>1</sup> Las empresas socias de nuestra institución aportan el 72% de las exportaciones de bienes del país y generan el 65% del empleo y el 55% del Valor Bruto de Producción del sector. Mayor información en: <https://www.ciu.com.uy/propuesta-de-valor/industrias-socias/>.

<sup>2</sup> Las 49 gremiales industriales que integran nuestra institución se encuentran detalladas en: <https://www.ciu.com.uy/nosotros/gremiales/>.

<sup>3</sup> La información se encuentra disponible en el capítulo Monitoreo Industrial de nuestra web: <https://www.ciu.com.uy/>.

<sup>4</sup> Más información sobre las Comisiones Asesoras en: <https://www.ciu.com.uy/nosotros/comisiones-asesoras/>.

<sup>5</sup> El detalle de nuestros servicios está disponible en: <https://www.ciu.com.uy/propuesta-de-valor/nuestros-servicios/>.



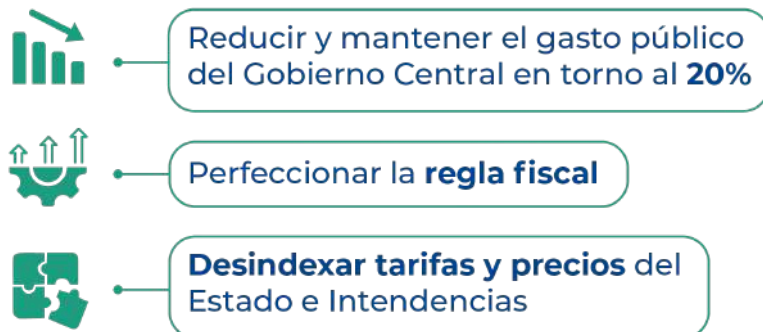
## 3. Industria Competitiva

Desde CIU, entendemos necesario fortalecer la capacidad competitiva de la economía uruguaya y, particularmente, de la industria manufacturera. Este proceso debe ser encarado con un horizonte de mediano y largo plazo y con la participación del sector público y el sector privado.

En este contexto, presentamos propuestas específicas para fortalecer la competitividad del sector industrial, que abarcan aspectos relacionados con el entorno macroeconómico, las empresas públicas, el sector energético, el sistema tributario, las regulaciones, el empleo y las relaciones laborales, así como la seguridad pública y los instrumentos de Componente Nacional de la Inversión y Compras Públicas.

### 3.1. Entorno macroeconómico

En el ámbito macroeconómico, proponemos diversas medidas para fortalecer la estabilidad fiscal y promover un crecimiento sostenible. Entre estas iniciativas planteamos la **reducción y mantenimiento del gasto público del Gobierno Central en torno al 20% del PIB**. Esto requiere acciones para apuntalar la sostenibilidad fiscal, reduce las presiones adicionales sobre el tipo de cambio real y permite disminuir la presión tributaria. Además, se plantea la necesidad de una disminución progresiva en la cantidad de empleados públicos, tanto en el gobierno central como en las empresas públicas y las intendencias.



Otra medida propuesta es **perfeccionar la regla fiscal**, lo cual implica establecer criterios para modificar y establecer metas fiscales, distinguir entre metas y proyecciones fiscales y mejorar la metodología para el cálculo del PIB potencial, entre otros aspectos.

Por último, sugerimos **desindexar las tarifas y precios del Estado e Intendencias**, lo que contribuiría a reducir la inflación y mejorar la competitividad de los productos y servicios nacionales.

## 3.2. Empleo y Relaciones Laborales

Respecto al empleo y las relaciones laborales, elaboramos una serie de medidas destinadas a promover un ambiente laboral que garantice el funcionamiento de las empresas.

Primero, proponemos **establecer la negociación tripartita exclusivamente para acordar el salario mínimo por rama de actividad**, garantizando así un proceso transparente y representativo de los diferentes intereses. Además, presentamos como iniciativa el **establecer mínimos diferenciales** por tamaño de empresa y zona geográfica, reconociendo las distintas realidades laborales que existen en el país. La negociación salarial actual perjudica a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) del interior, ya que están obligadas a pagar salarios mínimos superiores a sus niveles de productividad.

Dado que actualmente la flexibilidad en la determinación de salarios es nula, para mejorar el proceso de negociación salarial, planteamos impulsar la negociación de aumentos salariales sobre los mínimos, liberando los aumentos de los sobrelaudos a la negociación por empresa. En este sentido, proponemos **la negociación bipartita para empresas grandes** (más de 99 empleados) donde se negocien aumentos generales de salarios y beneficios. Para las **Mipymes** (hasta 99 empleados), planteamos la **opción de adhesión a lo acordado** en negociación bipartita, o alternativamente negociación de su propio acuerdo, por empresa o por grupo de empresas.





Como se dijo, la negociación salarial actual perjudica a las empresas Mipymes y del interior, que están obligadas a pagar salarios mínimos superiores a sus niveles de productividad. Para corregir esta falla, recomendamos **reformular los ámbitos de negociación colectiva**, de forma de contemplar distintas realidades, considerando la ubicación geográfica y el tamaño de las empresas, exceptuando a las empresas grandes.

También, considerando que ha sido casi inexistente la posibilidad de que las empresas con problemas se descuelguen, planteamos establecer **protocolizaciones de cláusulas de salida** transparentes y automáticas. Esto podría llevarse a cabo a través de un procedimiento ágil y breve para atender situaciones que pongan en riesgo el empleo de los trabajadores, o para empresas nuevas, con una aceptación por mayoría en votación tripartita (no por consenso).

Creemos que es fundamental implementar un **Protocolo de Desocupaciones** en forma inmediata, mediante la modificación del decreto reglamentario de la Ley de Urgente Consideración y **procedimientos de prevención de conflictos**, con sanciones por incumplimiento.

Es esencial **modernizar la normativa laboral** para adaptarla a la dinámica del mercado laboral actual y el avance tecnológico (automatización de procesos productivos, inteligencia artificial), alineados a lo que ya aplican otros países. Esta modernización incluye aspectos como horas de trabajo, descansos, compensaciones por horas extras y cuestiones relacionadas con la jornada de trabajo, fraccionamiento de licencia y polifuncionalidad, entre otros.

Por último, proponemos la **aprobación de una norma** que aclare que los sujetos mencionados en el Convenio Internacional del Trabajo N° 135 son quienes poseen legitimación para celebrar convenios colectivos en el ámbito de las empresas. Si bien la Ley N° 20.145 de 2023 introdujo modificaciones en este sentido, el art. 14 de la Ley de Negociación Colectiva continúa estableciendo que la legitimación para celebrar los convenios la poseen únicamente las organizaciones de trabajadores y empleadores.

### 3.3. Energía

En el sector energético, nuestro planteo se centra en la **búsqueda de mecanismos eficientes para abaratar el precio de los combustibles**. Esto implica sustituir el financiamiento del Fideicomiso del Boleto a fuentes fiscales y reducir los costos de distribución y comercialización mediante el establecimiento de regulaciones pro competencia. También es fundamental reducir los sobrecostos de Ancap, especialmente los que traslada la producción deficitaria de cemento.

Además, proponemos **revisar los costos de los peajes por distribución/transmisión de energía eléctrica, favoreciendo la proveeduría de energía entre privados** para promover una mayor competencia en el mercado. También es necesario avanzar en el reconocimiento de la **potencia firme** para que se pueda realizar la comercialización de energía entre privados, continuando el camino iniciado con el decreto 242/2023 que reconoce la energía eólica y solar, mediante un aumento de los porcentajes establecidos.



En cuanto a los **proyectos** de empresas industriales, presentados a la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (**COMAP**), es esencial **permitir que integren inversión fotovoltaica hasta el 50% del total** (20% régimen actual más creación de empleo, o sin restricción solo para grandes consumidores), incentivando así la utilización de energía renovable y reduciendo el elevado costo energético de UTE, especialmente para las Pymes.

Asimismo, se requiere diseñar más y mejores incentivos para favorecer la **autogeneración de energía en la industria**, junto con **sistemas de cobro de potencia contratada** que se adapten a la actividad de las empresas, atendiendo de esta forma la sazonalidad o momentos excepcionales de bajo consumo (el mínimo era la mitad de lo contratado, ratio que fue modificado a favor de UTE).

También, planteamos que se continúen repitiendo experiencias de **ofertas de UTE para horarios especiales**, de forma de reducir los costos para las empresas que pueden adaptar su producción; que se incorpore a la reglamentación el concepto de **demandas flexibles**; y que se continúe implementando el **marco regulatorio vigente** (separación contable de UTE, publicación en tiempo real de red y planes de expansión para dar señales de localización).

Es crucial **evaluar la definición de tarifas** de la energía, considerando sistemas de precios nodales o diferentes del actual.

En referencia al Hidrógeno Verde, el país cuenta con ventajas competitivas importantes para ser un productor relevante de hidrógeno verde y derivados, tanto para el mercado local como para la exportación. En este marco, consideramos necesario **reglamentar la legislación vigente y generar un nuevo marco normativo** para favorecer la industria de hidrógeno verde y sus derivados.

### 3.4. Empresas públicas

Respecto a la gestión de las empresas públicas, proponemos la introducción de **buenas prácticas de gobierno corporativo y la apertura de capitales en el mercado de valores**. Estas medidas fomentarán la adopción de buenas prácticas de gobierno y de gestión, incluyendo la incorporación de directores especializados y la rotación independiente a los cambios de gobierno.

Además, planteamos la necesidad de **endurecer las medidas de castigo** por las malas decisiones tomadas por los directores, así como establecer la obligatoriedad de calificación externa para las empresas públicas.

Buenas prácticas de **gobierno corporativo**

**Transparencia** financiera

Mayor **autonomía técnica**  
a órganos reguladores

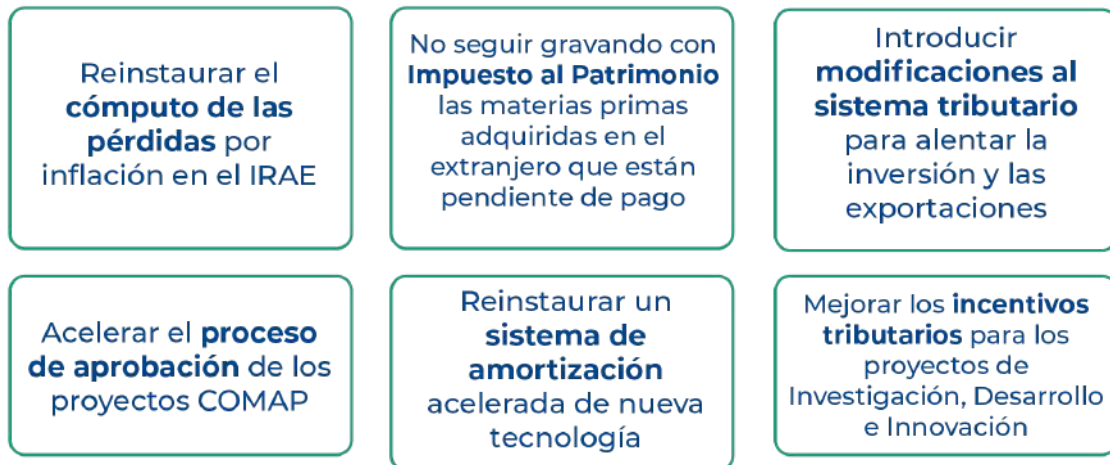
Por otro lado, promovemos **determinar metas de contribución, criterios de distribución de dividendos y prioridades para las inversiones**. Esto incluye la explicitación de los subsidios cruzados entre actividades y la separación contable más clara de actividades y unidades de negocios.

Finalmente, sugerimos **otorgar a los órganos reguladores una mayor autonomía técnica y capacidad sancionatoria** para mejorar la gestión y supervisión de las empresas públicas.

### 3.5. Sistema tributario

En cuanto al sistema tributario, impulsamos algunas medidas clave. En primer lugar, abogamos por la **reinstauración del cómputo de las pérdidas por inflación en el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE)**. Además, consideramos importante **dejar de gravar con Impuesto al Patrimonio las materias primas adquiridas en el extranjero** que están pendientes de pago.

Asimismo, proponemos introducir **modificaciones al sistema tributario que fomenten la inversión y las exportaciones**. Esto incluye tender gradualmente a la eliminación del Impuesto al Patrimonio empresarial y eliminar el sistema de pago de IRPF por dividendos fictos. También requiere eliminar la restricción para deducir los gastos en el extranjero en el IRAE cuando la empresa tiene pérdidas.



En cuanto a los incentivos para la inversión en capacidades productivas, proponemos **acelerar el proceso de aprobación de los proyectos COMAP**, llevándolo a un plazo máximo de seis meses, asignando más recursos a los controles posteriores y menos a la revisión previa de los proyectos. Además, entendemos necesario **reinstaurar un sistema de amortización acelerada** para la incorporación de nueva tecnología en la industria, para las empresas que no presentan proyectos COMAP, así como **mejorar los incentivos tributarios para los proyectos** en Investigación, Desarrollo e Innovación de las empresas, agilizando los mecanismos de aprobación.

### 3.6. Regulaciones y fiscalización

En materia de regulaciones, abogamos por la **concreción de la unificación del registro y control bromatológico a nivel nacional** (RUNAEV).

Las propuestas de fiscalización se centran en el combate al contrabando, a través del **fortalecimiento del control del contrabando en frontera**, especialmente durante los períodos de atraso cambiario en nuestro país o desfasajes cambiarios en países vecinos.



Además, consideramos indispensable intensificar el **control, por parte de la DGI, de las ventas que se realizan ilegalmente por internet**, en redes sociales y plataformas virtuales de compraventa, entre otros medios. También es fundamental que la Dirección Nacional de Aduanas y el Ministerio del Interior **coordinen acciones para detectar el transporte de mercaderías de contrabando** por las rutas nacionales.

Por último, proponemos que la Dirección de Aduanas **retome las pesquisas que realizó en eventos del interior y Montevideo**.

### 3.7. Seguridad pública

Observamos que muchas de nuestras industrias se encuentran ubicadas en zonas donde el índice delictivo está en aumento. Los trabajadores de la industria han reportado un incremento en los delitos contra las personas y la propiedad, tales como robos de motocicletas y automóviles, entre otros. Además, hemos notado un notable crecimiento de los costos asociados con la seguridad, lo que ha generado un impacto significativo en los gastos de las empresas industriales. Es por ello que consideramos esencial fortalecer las medidas de seguridad, **intensificando el patrullaje policial** en zonas donde están emplazadas las plantas industriales.



Intensificar el patrullaje policial en zonas donde están emplazadas las plantas industriales

### 3.8. Componente Nacional de la Inversión

En cuanto al componente nacional de inversión, consideramos óptimo **continuar promoviendo la política de Componente Nacional de la Inversión (CNI)** que ha sido impulsada en proyectos de diversificación de la matriz energética, draga del puerto y líneas de transmisión de UTE, extendiéndola a otras grandes inversiones de infraestructura a nivel nacional.

Continuar promoviendo la **política de CNI** impulsada en los proyectos de diversificación de la matriz energética, draga del puerto y líneas de transmisión de UTE, a otras **grandes inversiones de infraestructura** a nivel nacional

### 3.9. Compras Públicas

Es habitual que los países desarrollen políticas activas de compras públicas para fomentar actividades de alto contenido tecnológico, así como para la provisión de bienes y servicios de las Mipymes con el objetivo de generar empleos de mejor calidad.



Es por ello, que proponemos un fortalecimiento del instrumento de Compras Públicas, a través de varias medidas: aumentar el **margen de preferencia** atendiendo a los porcentajes superiores que rigen en países de la región, y **alinear la contratación estatal** con las innovaciones respaldadas por entidades como la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y el Fondo Industrial del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), ofreciendo mejores preferencias para la adquisición de bienes y servicios que incorporen estas innovaciones.

Además, proponemos **no utilizar mecanismos de excepción** previstos en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), salvo por reales razones de fuerza mayor, implementar **pliegos no discriminatorios** para la industria nacional y **mecanismos de vigilancia** de las compras públicas.



## 4. Industria Exportadora

Potenciar el crecimiento de la industria nacional requiere necesariamente que las empresas exporten. El aumento de sus capacidades competitivas, de la mano de la innovación en productos y procesos, debe ir acompañada de una ampliación del mercado que posibilite rentabilizar las inversiones en tecnología y conocimiento requeridas.

Las posibilidades de exportar para la industria nacional guardan estrecha relación con las condiciones de acceso a los mercados externos que el país sea capaz de negociar, así como por el desarrollo de un nivel de competitividad adecuado y la construcción de una oferta de productos exportables por parte de las empresas.

La exportación, como oportunidad de crecimiento para el sector industrial, la impulsamos mediante nuestra **Ruta del Exportador**, que acerca servicios y herramientas acordes a las necesidades de las empresas industriales, sean exportadoras ya consolidadas o que se encuentran en proceso de exportación.

Ese marco de trabajo nos permite realizar propuestas relacionadas a la facilitación del comercio internacional de las empresas industriales acerca de costos de importación y admisión temporaria.

### 4.1 Inserción internacional

En cuanto a nuestra estrategia de inserción internacional, es importante persistir en las **negociaciones con terceros países o bloques comerciales**, ya sea en conjunto con el MERCOSUR o individualmente, si lo anterior no fuera posible. Creemos necesario **impulsar el cierre de las negociaciones con la Unión Europea** y avanzar en negociaciones con los socios del MERCOSUR, cuando esta estrategia conjunta nos fortalezca.



Persistir en **negociar con terceros países o bloques comerciales**, en conjunto con el **MERCOSUR** o individualmente si lo anterior no fuera posible



Impulsar el **cierre de las negociaciones con la Unión Europea**, y avanzar en negociaciones donde hacerlo con **socios del MERCOSUR**, nos fortalezca

Reconocemos la importancia de mantenernos en el MERCOSUR, pero también entendemos la necesidad de actualizar las condiciones de nuestra permanencia para ajustarlas a la realidad comercial actual, basada en más de 30 años de experiencia en este ámbito. En este proceso, sigue siendo crucial comprender que varios sectores industriales, que son relevantes en términos de empleo, carecen de ventajas competitivas para expandirse hacia mercados fuera de nuestra región.

## 4.2 Costos de importación

Acerca de los costos de importación, fomentamos una serie de medidas para mejorar la competitividad industrial.

**Para el IVA Anticipo**, es oportuno diferir el 100% durante 180 días, ampliando el universo de las materias primas alcanzadas por este instrumento. Asimismo, planteamos **eliminar la tasa consular** aplicable a la importación de materias primas, identificadas previamente en otros instrumentos vigentes.

Consideramos necesario el **fortalecimiento del mecanismo de determinación del carácter competitivo** con la industria nacional de los bienes importados, y abogamos que se realicen cambios en el marco normativo vigente, de forma que se torne preceptiva la opinión de CIU respecto a la existencia de capacidades industriales instaladas en el país. Además, se necesita definir e implementar instrumentos públicos de apoyo para cerrar las brechas existentes en la industria nacional en cuanto a la certificación de la conformidad con normativas internacionales.

Respecto a las **tarifas de la Administración Nacional de Puertos (ANP)**, proponemos la fijación de una tarifa reducida aplicada a ingresos en Admisión Temporal, cuando se trate de materias primas en la Lista Nacional de Excepciones al Arancel Externo Común.

Diferir **IVA Anticipo**

Eliminar **tasa consular**

Fortalecer el **mecanismo de determinación del carácter competitivo** con la industria nacional de los bienes que se importan

Fijar **Tarifas ANP**  
reducidas para  
ingresos en AT

**Arancel Externo Común** del MERCOSUR

En cuanto al **Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR con los Estados Parte**, es necesario ampliar el universo de posiciones arancelarias en la lista de excepciones al AEC y perpetuar los regímenes de Lista Nacional de Excepciones al AEC, Bienes de Informática y Telecomunicaciones, y Bienes de Capital. Además, recomendamos racionalizar el uso del mecanismo excepcional, como el ofrecido por la Resolución GMC 49/19. A nivel nacional, planteamos implementar el régimen de excepciones al AEC al alza, ya plenamente en vigencia.

## 4.3 Admisión Temporal

Proponemos consolidar la **vigencia del Régimen de Admisión Temporal (AT)** y su compatibilidad con la zona de libre comercio del MERCOSUR. Asimismo, para mejorar la **competitividad de la industria nacional** en los mercados de exportación, es fundamental

prorrogar las tasas de devolución de tributos a la exportación vigentes al menos hasta el 31 de diciembre de 2030, e implementar las soluciones identificadas a partir del Mapeo de Procesos de Comercio Exterior coordinado por nuestra institución.



Consolidar la vigencia del **Régimen de AT** y su compatibilidad con la zona de libre comercio del MERCOSUR



Prorrogar las **tasas de devolución de tributos a la exportación**, vigentes al menos hasta el 31/12/2030



Implementar las **soluciones identificadas en el Mapeo de Procesos** de Comercio Exterior coordinado por CIU

## 5. Industria Sostenible

El desarrollo industrial requiere dar pasos que permitan erigir modelos de negocios más sostenibles. El trabajo de más de una década nos ha permitido consolidarnos como un referente técnico en la relación entre industria y ambiente, facilitando el avance del sector hacia una gestión ambiental socialmente responsable mediante la articulación con las políticas públicas y la búsqueda e implementación de soluciones a temas relevantes como son los envases y los residuos industriales peligrosos para el país.

En el presente Plan, presentamos propuestas para mejorar la gestión de envases y residuos y promover su recuperación.

### 5.1 Envases

En primer lugar, transmitimos que el sector empresarial está comprometido con la recuperación y valorización de envases mediante el diseño y puesta en marcha del Plan Vale. En este marco, a pesar de los esfuerzos que se están realizando, los **objetivos de recuperación** de envases, establecidos en la resolución ministerial 271/2021, no son alcanzables debido a los cambios estructurales necesarios para poder implementar el Plan. Entendemos que es recomendable revisar las metas de recuperación establecidas considerando las capacidades del país para llevar adelante el Plan Vale. De forma complementaria, se requerirá ampliar **los incentivos a nivel nacional y departamental** para fomentar la participación activa de la población en la consecución de los objetivos ambientales.



Asimismo, planteamos **establecer exoneraciones impositivas** que favorezcan la implantación del Plan Vale, de forma de aumentar la recuperación de envases y acelerar el cumplimiento de los objetivos establecidos. También sería oportuno **fortalecer el marco regulatorio vigente en materia de fiscalización, control y penalidades** para aquellas empresas que incumplan con el Plan Vale, ya sea por no adherirse al mismo o por subdeclarar los materiales vertidos, con el objetivo de evitar la competencia desleal.

## 5.2 Residuos Industriales

En 2015 construimos la primera planta de disposición final de residuos industriales peligrosos para uso colectivo del país, abierta a todas las empresas que requieran este servicio. El sitio brinda solución al sector industrial nacional (público y privado), en particular a las empresas alcanzadas por el Decreto 182 del año 2013, que entre otras cosas establece categorías para los residuos (categoría I, o “peligrosidad alta y media” y II, o “peligrosidad baja”). De esta forma, se asegura el cumplimiento de la normativa nacional y reduce los efectos ambientales de los mismos, mediante su adecuado almacenamiento y tratamiento.

Su pertinencia nos lleva a considerar necesario que la **gestión del Sitio de Disposición Final de Residuos Sólidos Industriales pase a ser realizada desde el sector público**, mediante la asignación de fondos presupuestales para su adquisición por parte del Estado.

Además, entendemos que se requiere **intensificar los controles** que realiza la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (DINACEA) del Ministerio de Ambiente para que se reduzcan los pasivos ambientales vinculados a Residuos Sólidos Industriales y se traten adecuadamente en el Sitio de Disposición Final.



También, proponemos desplegar **nuevos instrumentos** que permitan mejorar los costos de disposición en el Sitio de Disposición Final, sin afectar los estándares de calidad (por ejemplo, mediante la deducción incremental del IRAE).

## 6. Industria Innovadora

El sector industrial enfrenta múltiples desafíos para innovar, asociados a sus capacidades internas, a las exigencias de los mercados y a la generación de espacios de articulación que promuevan el uso de capacidades externas.

Desde nuestra institución trabajamos para apalancar la innovación industrial mediante la comprensión de la realidad de las empresas y la construcción de servicios tecnológicos novedosos para el país. Aún queda mucho por transitar, asociado a lineamientos y actividades concretas que permitan superar las barreras que dificultan la innovación en las empresas industriales.

En este sentido, entendemos necesario avanzar en una agenda de innovación industrial que contemple la especificidad del público objetivo a apoyar: sector de actividad, entramado y estadio de desarrollo empresarial y ubicación geográfica.

### 6.1 Fomento de la Innovación industrial

La innovación en las empresas industriales es un proceso incremental que implica inversiones en infraestructura de sistemas productivos y de comercialización, especialmente considerando que se trata de la fabricación de productos físicos que se distribuyen a través de canales físicos. Por ello, es elemental comprender cómo se lleva a cabo este proceso en la industria manufacturera para desarrollar **instrumentos públicos inteligentes** de fomento de la innovación que se adapten a esta realidad.

Una de nuestras propuestas consiste en **ajustar los requisitos de mérito innovativo establecidos por ANII** a las características específicas del proceso de innovación industrial.

Además, proponemos **generar instrumentos de diagnóstico tecnológico en las Mipymes**, que les permita identificar oportunidades de mejora y orientar la elección de nuevas tecnologías.



Asimismo, entendemos necesario **promover el acceso a las tendencias tecnológicas** mediante instrumentos de Vigilancia Tecnológica y Misiones Tecnológicas a ferias internacionales. También planteamos el **cofinanciamiento de servicios tecnológicos** destinados a mejorar productos, procesos y envases como un paso previo a los proyectos



de I+D+i, con el objetivo de fomentar la **colaboración entre la academia y la industria**, construyendo espacios de confianza entre los actores.

Finalmente, proponemos implementar un **Programa de Primer Ingeniero en la empresa**, que contribuya a profesionalizar la producción, aumentar la capacidad de absorción de conocimientos y facilitar la realización de proyectos de innovación abierta.

## 6.2 Instituciones de vinculación tecnológica

Entendemos que la vinculación academia – industria es un proceso complejo que requiere de agentes capacitados para superar sus desafíos. Por ello, consideramos fundamental **fortalecer a los gestores y vinculadores institucionales** para generar resultados tangibles que impulsen las capacidades de I+D+i del país.

Es por esta razón que proponemos la **construcción de plataformas de vinculación** que permitan establecer un entramado de innovación con capacidad de llegada y acción con las empresas industriales.



En este sentido, sugerimos la creación de **Hubs de innovación industrial en áreas de vanguardia**, como Industria 4.0, economía circular y tecnologías de producción y envases.

Además, proponemos desplegar **instrumentos de fortalecimiento de Unidades de Vinculación Tecnológica en Universidades y Cámaras Empresariales**, lo que contribuirá a mejorar la transferencia de conocimientos y tecnologías hacia el sector productivo.

Por último, consideramos importante **reabrir el instrumento de Centros Tecnológicos Sectoriales**, con financiamiento parcial a largo plazo, tomando como referencia el modelo europeo donde estos centros cuentan con financiamiento público basal para impulsar a las industrias hacia las tendencias tecnológicas internacionales.

Otra medida importante es **descentralizar la ejecución de proyectos públicos** con financiamiento de cooperación internacional, como el Programa Modo Digital de ANDE, con el cometido de fortalecer el ecosistema de innovación, garantizar su continuidad independientemente de los ciclos electorales y aumentar la eficiencia de los apoyos otorgados; así como ampliar su alcance a un mayor número de empresas.

## 6.3 Fondo Industrial

En relación al Fondo Industrial, instrumento de la Dirección Nacional de Industrias del MIEM, nuestra propuesta implica **aumentar la asignación presupuestal** destinada a este fin.



Entendemos que la inversión de las Mipymes industriales en proyectos de innovación está estrechamente ligada a la adquisición de equipamiento y tecnología. El Fondo Industrial se destaca como el único instrumento público de cofinanciamiento no reembolsable que contempla la actualización tecno-productiva, fundamental para la ampliación de las capacidades industriales y, en consecuencia, para el crecimiento basado en la competitividad endógena de las empresas.

## 6.4 Escalamiento de instrumentos del sector privado

Desde CIU ejecutamos proyectos de cooperación a nivel nacional e internacional, utilizando fondos destinados a la creación de servicios innovadores en el país. Esta labor implica la construcción de nuevas capacidades, tanto en la oferta, a través del desarrollo metodológico y la formación de expertos; como en la demanda, mediante la sensibilización y el apoyo a empresas<sup>6</sup>.

El escalamiento de estos servicios, con respaldo público, permitirá **ampliar el alcance a un mayor número de empresas beneficiarias** y fortalecer otras instituciones nacionales por intermedio de la transferencia de conocimientos y la complementación de roles.

Entre los instrumentos que se propone escalar se encuentran iniciativas como: [Industria 4.0](#), [Producción Inteligente](#), [La Industria Investiga](#), [Plataforma Industrial](#), [Simbiosis Industrial](#), [Huellas Ambientales \(Agua y Carbono\)](#) y [Células de Ecoinnovación](#).

<sup>6</sup> El servicio Industria 4.0, desarrollado por el proyecto Impulsa Industria en el año 2019, fue reconocido como caso de éxito a nivel regional en documentos técnicos de OIT y BID, disponibles en: <https://actempdigital-lac.com/oeee-digital/?casos-de-estudio=uruguay> y <https://publications.iadb.org/es/aprendizajes-para-iniciativas-publico-privadas-de-transformacion-digital>.

## 7. Industria Emprendedora

En Uruguay, 17.200 Mipymes industriales generan el 60% del empleo del sector. Su actividad enriquece el tejido industrial, abasteciendo con productos nacionales a todas las zonas del territorio. Su capacidad de adaptación les permite responder de forma rápida a las tendencias de mercado y a las necesidades de la población.

El surgimiento de nuevos emprendimientos enriquece el entramado industrial, sumando nuevas generaciones a la actividad del sector, con productos caracterizados por la diferenciación y llegada a nichos de mercado de alto valor agregado.

A partir de nuestro trabajo permanente con emprendimientos y Mipymes, a través de nuestros servicios de desarrollo empresarial y las acciones de la Comisión de Innovación y Emprendimiento, detectamos los principales cuellos de botella que dificultan su expansión, tanto a nivel de sus capacidades de producción como de las condiciones de entorno.

### 7.1 Crecimiento productivo y comercial

De acuerdo al Monitor Mipymes de ANDE, la tasa de supervivencia de las empresas es más alta cuanto mayor es su tamaño y a las empresas que sobreviven les cuesta mucho crecer.

Para lograr expandirse, las Mipymes y emprendedores industriales enfrentan altos requerimientos de inversión en infraestructura de producción (plantas industriales, equipamiento y tecnología, habilitaciones, recursos humanos) y comercialización (registro de productos, logística de distribución). Por ello consideramos de suma importancia la **construcción de espacios asociativos** que generen sinergias productivas y comerciales, facilitando así el escalamiento de los negocios.



Además, sería beneficioso **crear un fondo de apoyo a emprendedores industriales**, que tenga como objetivo facilitar el paso de emprendedor a empresa establecida, apoyando el crecimiento de sus capacidades productivas y comerciales.

### 7.2 Umbrales de categorización de las Mipymes

Actualmente se encuentra en estudio de autoridades nacionales la **revisión de los umbrales para la categorización de Mipymes industriales**, a partir de una propuesta que presentamos a DINAPYME (MIEM). Consideramos que los valores, tanto en personal como en facturación, están bajos con respecto a la realidad regional, además de no estar segmentados por sector de actividad. Su adecuación a la realidad de las Mipymes



manufactureras tendrá impacto positivo en el régimen de promoción de compras públicas y en otros instrumentos de desarrollo empresarial, dando acceso a más empresas industriales.

### 7.3 Consejos de Salarios

Observamos que las condiciones salariales establecidas en los convenios colectivos no siempre reflejan la realidad de las nuevas empresas y las Mipymes. Por ello, consideramos necesario introducir **cláusulas especiales en los acuerdos de los Consejos de Salarios** que se ajusten a las necesidades y capacidades de estos sectores. Esto permitirá asegurar un marco laboral más equitativo y sostenible para todas las empresas, promoviendo un ambiente favorable para su crecimiento.

### 7.4 Gradualidades impositivas

Observamos que el diseño de las obligaciones fiscales para las primeras etapas de los emprendimientos no contempla el esfuerzo ni incentiva la puesta en marcha y consolidación de las nuevas industrias. Por ello, proponemos que se implemente **mayor gradualidad** en los aportes de pagos de impuestos, cargas sociales y anticipos a la importación.

En este sentido, consideramos necesario **ajustar el IRAE de las empresas que pagan por fictos de ventas**, mediante un aumento de los umbrales y la reducción de las tasas de imposición ficta.. Estas medidas contribuirán a aliviar la carga fiscal inicial de los nuevos emprendimientos y favorecerán su desarrollo a largo plazo.

## 8. Industria Capacitada

La capacitación a nivel empresarial resulta una estrategia fundamental que se debe alinear a los demás esfuerzos de cambio que las organizaciones impulsan para mejorar su competitividad. Implica el proceso mediante el cual los recursos humanos de las empresas se apropian de conocimientos, herramientas, habilidades y actitudes para interactuar en el ámbito laboral.

Desde nuestro Instituto de Formación fomentamos el aprendizaje del personal operativo y jerárquico de las empresas uruguayas. Además, integramos espacios de representación industrial, destacando el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), que nos permiten identificar y generar propuestas alineadas a la realidad sectorial.

A continuación presentamos cuatro temáticas que permitirán avanzar hacia una industria capacitada.

### 8.1 Reforma educativa

Recomendamos continuar con el proceso de reforma educativa, aumentando la **cantidad de escuelas de tiempo completo** y el **número de días de clase** por año. Además, proponemos incentivar la **formación continua de los docentes** y reconocer y premiar los mejores resultados académicos de los alumnos. En este marco, sugerimos desplegar actividades educativas que apunten a mejorar la **capacidad de innovar**, promover la **"cultura del trabajo"** y fomentar el **espíritu emprendedor** entre los estudiantes. Estas iniciativas son fundamentales para preparar a las nuevas generaciones ante los desafíos del futuro.

### 8.2 Sistema Nacional de Formación Profesional

Proponemos **consolidar la institucionalización del Sistema Nacional de Formación Profesional (SNFP)** de forma de lograr una adecuada articulación con los Sistemas Nacionales de Educación. Consideramos fundamental que los actores sociales participen activamente en el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas orientadas a la formación y capacitación de la fuerza laboral.

### 8.3 Certificación por competencias

Creemos necesaria la ampliación del alcance del proyecto del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional y la Organización Internacional del Trabajo, para la **certificación de competencias en la mayor cantidad de sectores productivos**.

Nuestro planteo se fundamenta en la necesidad de garantizar que los trabajadores cuenten con reconocimientos formales de sus habilidades y conocimientos, lo que les permitirá acceder a mejores oportunidades laborales y contribuir al desarrollo de sus respectivas empresas.



---

## 8.4 Formación Dual

Planteamos generar una **mayor oferta educativa de formación dual**, como una opción adicional y complementaria a la oferta actual, especialmente en el ámbito de la formación técnica de la enseñanza media superior y terciaria. Nuestra meta es que se logre garantizar la continuidad educativa y la permeabilidad entre los subsistemas de la educación formal y no formal, proporcionando a los estudiantes oportunidades de aprendizaje que se alineen con las demandas del mercado laboral.

Además, recomendamos implementar propuestas educativas en modalidad dual dentro del ciclo obligatorio de Enseñanza Media Superior. Nuestro objetivo es que se alcance una tasa de empleo del 95% de los egresados con certificación del Sistema de Formación Dual en el año siguiente a su egreso, brindándoles las habilidades y competencias necesarias para integrarse exitosamente al mercado laboral.



## Conclusiones

Desde la CIU elaboramos el presente Plan de Acción para el desarrollo industrial de Uruguay con el fin de compartir propuestas de política industrial que aporten al fortalecimiento de las empresas manufactureras, actores clave en la construcción de un país próspero.

Su contenido fue generado a partir del contacto permanente con las empresas y gremiales sectoriales que representamos. Esa cercanía al entramado industrial es posible mediante cuatro actividades permanentes de nuestra institución: el trabajo del Consejo Directivo y de las Comisiones Asesoras, que abordan los principales temas que tienen incidencia en la competitividad industrial; el apoyo a nuestras Gremiales socias, identificando sus necesidades y expectativas; la generación de información sobre las principales variables de comportamiento industrial; y la prestación de servicios de desarrollo empresarial.

La estructura del Plan se centra en seis Vectores de Desarrollo Industrial, con sus respectivas propuestas de políticas e instrumentos públicos: Industria Competitiva, Industria Exportadora, Industria Sostenible, Industria Innovadora, Industria Emprendedora e Industria Capacitada.

En este marco, consideramos que es necesario superar las dificultades de competitividad de entorno que afectan a las empresas, de forma de avanzar en los factores referentes a la competitividad endógena. El Vector de Desarrollo Industrial referido a Industria Competitiva plantea las dificultades y sus soluciones en formato propuestas, incluyendo temas de entorno macroeconómico, empresas públicas, energía, sistema tributario, regulaciones, empleo y relaciones laborales, seguridad pública, Componente Nacional de la Inversión y Compras Públicas.

En segundo lugar, las propuestas contempladas en los Vectores de Desarrollo Industrial resaltan la relevancia de las cámaras empresariales en los ecosistemas productivos. Desde nuestra institución llegamos a todas las empresas, independientemente de su tamaño y ubicación geográfica. Eso genera efectos multiplicadores y expansivos de los instrumentos disponibles.

En tercer lugar, destacamos la relevancia de la articulación público – privada. Construir espacios participativos para el diseño y ejecución de políticas e instrumentos aumenta las posibilidades de permanencia de los mismos ante el pasaje de los ciclos políticos, desestimula la construcción de propuestas alejadas de la realidad y evita que haya redundancias en las acciones de apoyo. En este sentido, creemos que el país está preparado para evolucionar, sofisticando la articulación público - privada, de espacios consultivos a espacios de ejecución compartida. Alineado a ello, visualizamos que Uruguay está en condiciones de avanzar hacia una construcción de capacidades ad hoc para el desarrollo industrial, aunque observando y aplicando buenas prácticas internacionales.

De esta forma, reafirmamos nuestro compromiso con la industria y el país, aportando propuestas y realizando acciones en pro del presente de todos y por el bienestar de las futuras generaciones. **Somos Motor de Desarrollo.**



**Cámara de Industrias  
del Uruguay**

**Somos #Motordedesarrollo**

[www.ciu.com.uy](http://www.ciu.com.uy)

LinkedIn: [Cámara de Industrias del Uruguay](#)

Twitter: [@camindus](#)

Instagram: [@camaradeindustrias](#)