

**Contenido:**

1. ¿Cómo le fue a la industria en 2013?
2. ¿En la bajada?
3. Anotaciones sobre la política industrial en Uruguay

Enero-Febrero de 2014

Realizado por cinve  
Centro de Investigaciones Económicas**1. ¿CÓMO LE FUE A LA INDUSTRIA EN 2013?**

La industria manufacturera representa un sector clave en la economía uruguaya, explicando más del 20% de la producción total del país y cerca del 12% del producto interno bruto de 2012 (según BCU). A nivel de empleo el sector es igualmente relevante ya que ocupó un 12% de la fuerza de trabajo durante el último año.

De acuerdo a la información divulgada por el INE, la industria manufacturera cerró el año con un incremento de su producción de 4,1%, completando cuatro años de crecimiento continuo. No obstante, los resultados desmejoran cuando se excluye la producción de la refinería de ANCAP, evidenciándose en 2013 una expansión de 2,2% respecto a 2012. En este caso, el crecimiento registrado supera al correspondiente a 2012 (1,6%). Dicha mejora responde exclusivamente a lo acontecido con las ramas 1549 y 2101 que contienen la producción de Pepsi en régimen de Zona Franca y UPM. Si aislamos el efecto de dichas ramas el Índice de Volumen Físico (IVF) industrial apenas creció 0,2% el pasado año respecto a 2012, con lo cual se puede afirmar que la producción industrial excluyendo esas tres producciones, se mantuvo estable.

**Gráfico 1. IVF industrial total, sin refinería y sin refinería ni ramas 1549 y 2101**  
Variación promedio anual, en %



Fuente: Elaboración cinve en base a INE.

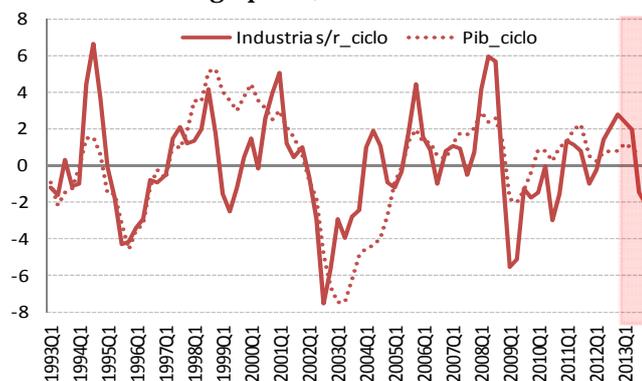
Dado el magro desempeño industrial y la coyuntura desfavorable que transita, adquiere relevancia el debate sobre políticas industriales en el entendido que éstas podrían paliar algunos eventos transitorios e incentivar el desempeño sectorial. Por el contrario, si los problemas fueran estructurales no habrían de ser las políticas industriales el mecanismo idóneo para resolverlos. Por esto, en la última sección se discute sobre algunos ejemplos de políticas industriales vigentes, su alcance e implicancias para el desarrollo sectorial, en particular para el sector industrial.

## 2. ¿EN LA BAJADA?

De acuerdo a los datos recientemente divulgados por el INE, la industria manufacturera cerró el 2013 con un crecimiento de 4,1% respecto de 2012. Sin embargo, la mayor parte del mismo es explicado por la evolución de la refinería de ANCAP cuya producción aumentó 15,7%. Si descontamos este efecto, el IVF industrial creció 2,2% promedio anual. Asimismo, incidieron en este desempeño las ramas 1549 y 2101 que contienen la producción de Pepsi en régimen de Zona Franca y UPM. Si las excluimos obtenemos un crecimiento industrial de apenas 0,2% en el promedio anual. Por lo tanto, podemos decir que este núcleo de la industria, que representa cerca del 90% del valor agregado industrial, se ubicaría en el mismo nivel que en 2012<sup>1</sup>.

Estos resultados ubican el crecimiento tendencial de la industria sin refinería -que depura comportamientos estacionales y atípicos- en torno a cero, señalando el estancamiento en el mediano plazo. Dado esto, la industria transitaría por la fase negativa del ciclo de actividad, en tanto su crecimiento actual se encontraría por debajo de su tendencia de largo plazo, tal como indica el gráfico 2.1.

**Gráfico 2.1 - Ciclo de IVF industrial sin refinería y ciclo del PIB (% de desvío de la tendencia de largo plazo).**



Fuente: Estimaciones de **cinve** en base a INE y BCU

Estos resultados reflejan una situación en la que la mayor parte de las ramas industriales presentaron peor desempeño que en 2012, afectadas fundamentalmente por el contexto regional menos favorable y la pérdida de competitividad. Durante el último año menos de la mitad de las industrias

<sup>1</sup> De acuerdo a los ponderadores que surgen de la Encuesta de Actividad Económica 2006 (INE). Estos subestiman el peso de la rama 2101 en la producción industrial total.

registraron tasas de variación promedio anual positivas en su producción (49,3%). No obstante, estas industrias representan el 60,1% de la producción total de la industria, lo que significa que las industrias de menor tamaño relativo en términos de producción se vieron en promedio más afectadas. Estos datos evidencian una desmejora respecto a años anteriores.

**Cuadro 2.1. Porcentaje de ramas que crecen y producción que acumulan, en %**

	Crecen	Peso %
2011	65.2	57.5
2012	53.0	65.1
2013	49.3	60.1

Fuente: Estimaciones de **cinve** en base a INE

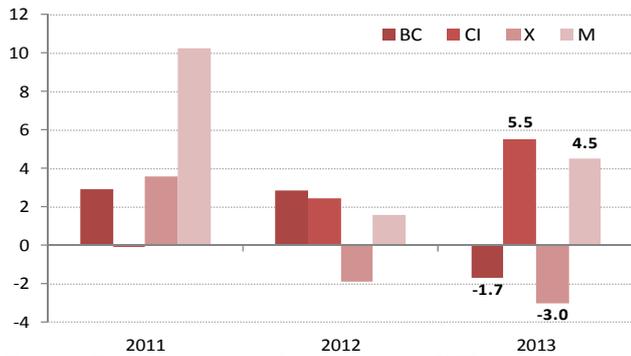
Un elemento de interés que surge del análisis del componente cíclico es la similitud con el ciclo de actividad global. Ambos parecen evolucionar conjuntamente aunque el ciclo industrial muestra mayor volatilidad tanto al alza como a la baja. El análisis de correlaciones cruzadas revela una alta correlación contemporánea de las series (0,61). En términos de causalidad, como era de esperar, el test estadístico de Granger no permite descartar que exista causalidad bidireccional, es decir, retroalimentación entre los ciclos del PIB y de la actividad industrial. Se trata de un análisis sencillo que se focaliza en la causalidad en términos predictivos, es decir, si rezagos de una serie permiten anticipar el comportamiento de la otra y viceversa, por lo que no implica causalidad per se. Dado que las series son altamente coincidentes, la información disponible sobre el desempeño de la industria permite prever que el dato del PIB correspondiente al cuarto trimestre del 2013 exhibiría una tónica de desaceleración.

### Industria, ¿hay una sola?

En cualquier caso, debe resaltarse que al interior de este sector de actividad se encuentra una amplia variedad de resultados y situaciones disímiles, que marcan una fuerte heterogeneidad al interior del sector. Algunos factores que lo explican son la naturaleza del producto, las características de los insumos utilizados, el destino de la producción o el tamaño de la rama, entre otros. Por esta razón, es útil para el análisis agrupar las ramas industriales en función, por ejemplo, de su inserción internacional. Siguiendo

a Laens y Osimani (2000) se definen cuatro agrupamientos industriales<sup>2</sup>: industrias de bajo comercio, industrias de comercio intra-rama, industrias exportadoras e industrias sustitutivas de importaciones.

**Gráfico 2.2 - IVF por agrupación industrial** (variación interanual en %).



Fuente: Estimaciones de **cinve** en base a INE

Las cuatro agrupaciones industriales presentaron resultados dispares. Mientras las industrias de comercio intra-rama y las sustitutivas de importaciones se mostraron dinámicas durante el 2013 (con incrementos de 5,5% y 4,5%, respectivamente), las industrias de bajo comercio y las exportadoras tuvieron desempeños negativos (-1,7% y -3,0%, respectivamente).

El impulso de las industrias de comercio intra-rama está fundamentalmente explicado por lo sucedido con las ramas 1549 y 2101 (que contienen a Pepsi Zona Franca y UPM), cuya expansión en 2013 alcanzó 13,4% y 8,4%, respectivamente. Otra rama dinámica en esta agrupación fue la de aserraderos, acabado de madera y parquet. Si se excluyen las ramas 1549 y 2101 el crecimiento de la agrupación se vuelve negativo, registrándose una caída de 3,0% en términos interanuales. Este dato refleja las dificultades de estos sectores fundamentalmente asociadas a trabas comerciales y pérdida de competitividad, especialmente respecto a Argentina. Entre las ramas más perjudicadas se

<sup>2</sup> S. Laens y R. Osimani (2000) *Patrones de comercio y desempeño exportador: el caso de Uruguay en los noventa*. Aquellas ramas con coeficiente de apertura (cociente entre la suma de exportaciones e importaciones y la oferta global) menor al 5% se definen como industrias de bajo comercio. Entre las que tienen un índice de apertura mayor se diferencia a aquellas que según el índice de Grubel y Lloyd (que mide la presencia de comercio intra-industrial) registran valores mayores a 0,5; éstas se definen como de comercio intra-rama. Finalmente, las industrias con valores del indicador menores a 0,5 según su saldo comercial se clasifican en exportadoras o sustitutivas de importaciones.

encuentran la fabricación de pinturas, barnices, lacas, masillas y disolventes cuya producción se redujo 18,1% y las industrias básicas de hierro, acero y metales no ferrosos que se contrajeron 3,5%. En el primer caso, se trata de un sector altamente dependiente del comercio con Argentina, dado que entre 2010 y 2013 destinó en promedio un 43% de sus exportaciones a aquel país, aunque evidencia cierta reducción durante los últimos años. Las industrias básicas de hierro se vieron afectadas por el menor dinamismo de la construcción durante el último año.

Por su parte, entre las industrias sustitutivas de importaciones sobresale la fabricación de vehículos automotores, carrocerías, cúpulas, repuestos, y sus motores, que incrementó su producción 77,8% respecto a 2012 y la fabricación de plaguicidas y otros productos químicos de uso agropecuario con un crecimiento de 61,4%. La fabricación de vehículos y autopartes se recupera tras destrabarse el intercambio comercial, en especial con Brasil. Los resultados fueron menos favorables para sectores como la fabricación de recipientes de metal y la elaboración de vinos, cervecerías y fabricación de maltas, en tanto se contrajeron 35,3% y 18,8% en términos interanuales respectivamente.

Las industrias de bajo comercio, ligadas principalmente al mercado interno, registraron una caída de 1,7%. Las actividades de encuadernación, impresión, edición, grabación y reproducción sobre papel, excepto diarios y revistas y fabricación de bebidas sin alcohol fueron las de mayor incidencia negativa en la agrupación, evidenciando reducciones anuales de 5,4% y 5,2%. No obstante, algunas ramas evolucionaron positivamente aunque con resultados moderados. Tal es el caso de la elaboración de productos de panadería y la impresión de diarios y revistas, cuya producción creció 2,9% y 1,9%, respectivamente.

Finalmente, la agrupación industrial de peor desempeño fue la exportadora, con una reducción en el año de 3,0% de su producción. Este resultado responde en gran medida a lo sucedido con la matanza de ganado, ya que los frigoríficos redujeron su producción un 3,6% y tienen una alta incidencia en el total de la agrupación. Adicionalmente una nueva caída de las curtiembres y talleres de acabado (de 22,6%) consolida la contracción. Este sector se ha visto afectado por una fuerte pérdida de competitividad y reducción de sus mercados de destino,

fundamentalmente Europa y Argentina. Al igual que en el resto de las agrupaciones, algunas ramas escapan a la realidad general y señalan mejorías. Entre éstas se destaca la elaboración de productos lácteos (1,2%) que también tienen una incidencia importante en la agrupación y los molinos harineros y molienda de cereales, elaboración de productos mediante el tostado, insuflación, etc. (10,4%).

Las perspectivas para el próximo año no son más auspiciosas. De hecho se espera que el crecimiento de la industria sin refinería se ubique entre 1,5% y 2,0% promedio anual, estimación que no incluye el impacto del comienzo de la producción de Montes del Plata, que se espera tenga lugar durante el segundo trimestre del año.

### Empleo, salarios y productividad

A pesar de la leve expansión del IVF industrial sin refinería que tuvo lugar el pasado año, tanto el nivel de personal ocupado como las horas trabajadas se redujeron en comparación con 2012. Tanto el índice de personal ocupado (IPO) como el índice de horas trabajadas (IHT) revelan caídas de 1,3% y 1,8%, respectivamente. Esta caída no es de extrañar dado que el pequeño crecimiento fue a causa de industrias con reducido nivel empleo.

Los cuatro agrupamientos mantuvieron dicha tónica en la cantidad de horas trabajadas, mientras que en el caso del personal ocupado únicamente las industrias exportadoras permanecieron estables, en tanto las restantes agrupaciones registraron reducciones de personal.

En este contexto, la productividad aparente, medida como el cociente entre el índice de volumen físico y el índice de personal ocupado o alternativamente el índice de horas trabajadas, ha presentado sensibles mejoras. Particularmente, durante 2013 las ganancias de productividad ascendieron a 3,5% si lo medimos respecto al personal ocupado y 4,0% respecto a las horas de trabajo a nivel general de la industria. Esto significa que por persona ocupada (u hora trabajada) la producción promedio aumentó respecto al año previo. Este resultado puede responder tanto a mayores niveles de inversión, a mejoras tecnológicas, optimización en métodos y procedimientos, a un mejor desempeño promedio de los ocupados, o una combinación de estos elementos. Cabe señalar que la productividad aparente es una medida muy parcial de

productividad del trabajo, que no contempla otros factores asociados a la productividad global.

### Cuadro 2.2 - IPO, IHT y Productividad Aparente (variación promedio anual en %).

	IPO	IHT	Productividad Aparente	
			Personal	Horas
2011	0.6	0.2	4.7	5.0
2012	-2.8	-3.4	4.6	5.3
2013	-1.3	-1.8	3.5	4.0

Fuente: Elaboración propia en base a INE (no incluye refinería de ANCAP).

Simultáneamente, se procesaron en el sector industrial aumentos en salarios y compensaciones que en promedio alcanzaron 2,5% en términos reales respecto a 2012 de acuerdo a datos del INE. Si bien se trata de una importante ganancia en términos de poder adquisitivo, la misma se ubica levemente por debajo del conjunto del sector privado (3,5%). De todas formas se evidencian realidades distintas según el sector del que se trate, encontrándose desde leves ajustes a la baja en términos reales -como en el caso de la producción y productos de madera (-0,2%)- a aumentos reales mayores como el caso de la fabricación de minerales no metálicos (7,4%).

En el actual contexto de pérdida de competitividad precio para muchos sectores industriales el crecimiento de la productividad se convierte en un factor clave en tanto amplía el margen para realizar ajustes, evitando pérdidas salariales y/o laborales mayores. Estrategias de innovación y diversificación de mercados serían deseables y necesarias para el desarrollo de algunas ramas fuertemente dañadas por problemas comerciales o precios relativos desventajosos.

### 3. ANOTACIONES SOBRE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN URUGUAY

El sector industrial parece ser clave para la economía por varias razones. Ya sea por su capacidad generadora de empleo, como por sus encadenamientos o posibilidades de incorporación de tecnología y generación de valor agregado, es un sector económico cuyo desempeño es monitoreado continuamente. Es por estos motivos que los hacedores de política desarrollan e implementan distintos tipos de políticas con el fin de apoyar e incentivar sectores de la economía que resultan relevantes para el interés general. Si bien las llamadas políticas industriales no están dirigidas únicamente a la industria manufacturera (se incluyen además sectores de servicios o agropecuarios), éstas son unas de las principales beneficiarias.

Dada la coyuntura industrial, la influencia de las políticas industriales y su rol reactivador cobran especial relevancia. En lo que sigue se repasan algunos ejemplos de las políticas vigentes en los últimos tiempos, sus características y alcance, no pretendiendo, en ningún caso, realizar una evaluación sobre su efectividad.

#### Algunas definiciones previas

La intervención del Estado a través de políticas industriales suele ser justificada por la presencia de fallas de mercado que impiden o limitan el desarrollo de ciertos sectores<sup>3</sup>. Este tipo de medidas están pensadas para enfocarse en situaciones transitoriamente desfavorables, buscando reactivar la actividad a través de incentivos. Por tanto, no deberían ser usadas en caso de problemas estructurales, ya que estos recursos no corregirían las fallas identificadas.

Al respecto, existen distintos tipos de políticas industriales, aunque la distinción usual suele ser entre políticas verticales y horizontales. Comúnmente se aplican políticas de distinto tipo simultáneamente dado que difieren en sus objetivos específicos.

Las políticas verticales centran su atención en un sector productivo o cadena de valor particular basada en la relevancia del sector en algún factor significativo como puede ser el empleo, o simplemente el desarrollo sectorial ya sea porque

genera externalidades positivas o incorpora tecnología innovadora, por ejemplo. Este tipo de políticas suelen ser diseñadas como incentivo inicial hasta tanto el sector logre insertarse en el mercado y consolidarse o como paliativo en coyunturas críticas. Uno de los mayores problemas suele ser la implementación de medidas de control y seguimiento efectivas, que garanticen el cumplimiento de los objetivos establecidos y consecuentemente den lugar a la oportuna reducción o eliminación paulatina de los estímulos. Esto hace que se deba ser cuidadoso en la definición de los beneficios, objetivos y plazos para evitar la generación de incentivos perversos. Por tanto, es fundamental conocer el funcionamiento microeconómico del sector y contar con la institucionalidad adecuada.

Por su parte, las políticas horizontales plantean incentivos generales, sin distinciones particulares de sectores aunque usualmente definen objetivos y umbrales para la selección de proyectos que califican como posibles beneficiarios (y de esta forma podrían sesgar o focalizarse en sectores específicos). Se trata de políticas centradas en lograr mejoras en el nivel de inversión, empleo, innovación y productividad en términos globales. Entre éstas se destacan las políticas de incentivos a la expansión, inversión o innovación, las que regulan la competencia, aquellas que buscan apoyar a emprendedores, etc.

El debate sobre este tipo de intervención estatal suele apuntar tanto a su pertinencia como a los mecanismos apropiados o al tipo de políticas a implementar. La combinación adecuada depende en gran medida de los objetivos establecidos por los hacedores de política. A continuación se presentan algunas de las medidas adoptadas desde el gobierno en los últimos tiempos en pos de alentar un mejor desempeño industrial.

#### Políticas horizontales o globales: el Régimen de Promoción de inversiones

Uno de los ejemplos más claros de políticas industriales horizontales es el nuevo régimen de promoción de inversiones (Ley 16.906, decreto 455/007). Dicha ley apunta a varios objetivos en simultáneo, entre los cuales se destaca el aumento del peso de la inversión en el PIB y del valor agregado y la incorporación de tecnología. A diferencia del régimen vigente con anterioridad,

<sup>3</sup> Ver al respecto; Rodrik (2006), *Industrial Development: stylized facts and policies*; Rodrik (2004), *Industrial for the twenty-first century*.

no sólo rige para sociedades anónimas, sino que intenta incluir a empresas de diferente tamaño abarcando a más sectores de actividad. Asimismo, los beneficios impositivos son mayores. En contraposición, se busca un mejor monitoreo y control de la ejecución del proyecto.

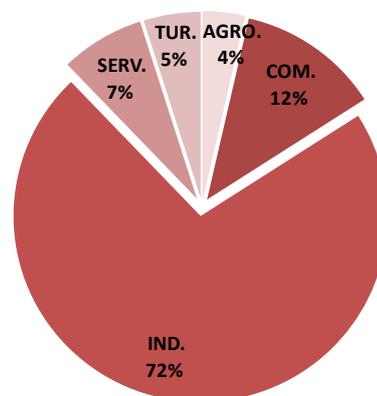
La Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) es el órgano encargado de la promoción de inversiones. Con incentivos esencialmente fiscales (exoneración de impuestos: IRAE, IVA, IP, tasas a importaciones) se brindan facilidades a los proyectos aprobados, que a su vez deben cumplir ciertos requisitos. Los criterios de asignación abarcan la generación de empleo, la descentralización, aumento de exportaciones, uso de tecnologías limpias, incremento de la I+D+i y algunos indicadores sectoriales.

De acuerdo a los datos publicados por el MEF, el papel del régimen de promoción ha sido creciente con el tiempo, especialmente en los últimos tres años. En 2013 la inversión promovida por este medio superó los 2.900 millones de dólares, lo cual indica un incremento de 24% respecto al año anterior en dólares corrientes. En 2012 había presentado un crecimiento de 65%.

Por otra parte, en 2012 las exoneraciones fiscales en el marco de esta ley representaron el segundo sacrificio fiscal más importante de IRAE, con un gasto tributario cercano a 4.800 millones de pesos. Según DGI: “de acuerdo a los montos ya otorgados y a la evolución de este proceso de promoción, es esperable que esta línea represente una importante fuente de sacrificio fiscal en los años venideros<sup>4</sup>”.

En cuanto a los sectores de actividad promovidos, desde sus comienzos (2005) a la fecha, resalta la preponderancia de la industria<sup>5</sup> como el sector que más ha aprovechado estos beneficios (en todos los años). Asimismo, 2013 se destaca por ser uno de los años con mayor peso industrial en la promoción de la COMAP, el cual alcanza el 72%, seguido por el comercio, que apenas representa un 12% del total promovido. Este resultado se asemeja más al de los primeros años de implementación de la ley.

**Gráfico 3.1. Inversión promovida por COMAP, composición por sectores de actividad en 2013**



Fuente: MEF.

Cabe destacar, que al interior del sector se destacan aquellos proyectos vinculados a la generación de energía eólica. Si bien son pocos en número, representan un 28% de la inversión industrial promovida y un 20% del total de 2013, superando el agregado individual de los otros sectores.

### Políticas verticales: apoyos sectoriales

A diferencia de las políticas horizontales, que buscan impulsar un espectro amplio de actividades y sectores productivos, las políticas verticales apuntan a beneficiar mayoritariamente algunos tipos de actividad económica. Adaptándose a la estructura de cada sector, se proponen medidas para mitigar dificultades o impulsar oportunidades en un sector específico. En nuestro país, son varias las actividades que gozan de regímenes específicos de promoción, con variaciones en cada caso. A nivel de la industria manufacturera es posible destacar, entre otros, aquellos que gozan el sector textil, las curtiembres y el sector automotriz.

Del sector relacionado al cuero puede destacarse que se prevén devoluciones que podrán elevarse hasta un 40% del valor FOB de las mercaderías exportadas, siempre que sea una condición necesaria para que la producción sea competitiva a nivel internacional. Por su parte, el sector automotriz cuenta con apoyos significativamente superiores a la carga tributaria que tienen, especialmente a raíz de los subsidios brindados (10% del valor FOB exportado). De acuerdo al MEF, en 2013 el subsidio equivaldrá a 38% de la devolución total de tributos.

<sup>4</sup> Informe de Gasto Tributario en Uruguay 2010-2012. Asesoría Económica-DGI, pág. 31.

<sup>5</sup> Cabe señalar que la definición de industria es más abarcativa que la que maneja el INE ya que por ejemplo incluye proyectos energéticos.

Del lado del sector textil el panorama es bien distinto. En tanto el sector automotriz es uno que puede llevar adelante un cambio en la matriz productiva, en el área de la vestimenta y los textiles se ha visto un desempeño relativamente pobre (en 2013 “Acabado de productos textiles” se redujo 20%), lo cual se ha visto exacerbado por las trabas comerciales recientes desde Argentina. Sin embargo, los subsidios persisten y en 2012 los mismos fueron cercanos a los 18 millones de dólares. De todas formas, se destaca que es un sector intensivo en mano de obra, y ocupa trabajadores cuya reinserción en el mercado laboral probablemente sea dificultosa.

### Régimen de Zona Franca

Otra política de carácter horizontal es el régimen de Zona Franca, régimen que ha expandido su presencia en Uruguay durante los últimos años. Actualmente hay 12 zonas francas en nuestro país, de las cuales 5 se encuentran localizadas en el Área Metropolitana. Su inversión acumulada es cercana a USD 4.000 millones, y los tipos de actividad emprendidos se han diversificado y especializado con el tiempo.

Las zonas francas representaron la principal causa de exoneración de IRAE en 2012, la cual representó 0,6% del PIB. Están exentas de pago de cualquier impuesto nacional, en tanto no se consideran territorio nacional, incluyendo IRAE e IP. Asimismo, las compras y ventas en dicho régimen no pagan IVA ni impuestos aduaneros.

**Cuadro 3.1. Exportaciones a ZZ.FF** (en miles de USD corrientes)

	2010	2011	2012	2013
Nueva Palmira	650.206	311.284	588.689	737.272
Fray Bentos	218.155	226.963	258.173	293.121
Parque de las Ciencias	0	85	22.883	33.537
Punta Pereira	0	68	6.079	28.911
Montevideo	30.735	45.638	23.397	12.111
Otras	21.420	10.587	11.704	11.135
<b>Total general</b>	<b>920.516</b>	<b>594.625</b>	<b>910.924</b>	<b>1.116.086</b>

Fuente: Uruguay XXI.

Dentro de las exportaciones a Zonas Francas, aquellas destinadas a Nueva Palmira son las que mayor peso tienen, seguidas por las correspondientes a Fray Bentos. A nivel de productos, el rubro “Cultivo de hortalizas y legumbres” es quien ostenta la mayor proporción dentro de productos exportados. Esto se debe principalmente a la soja, producto que se exporta

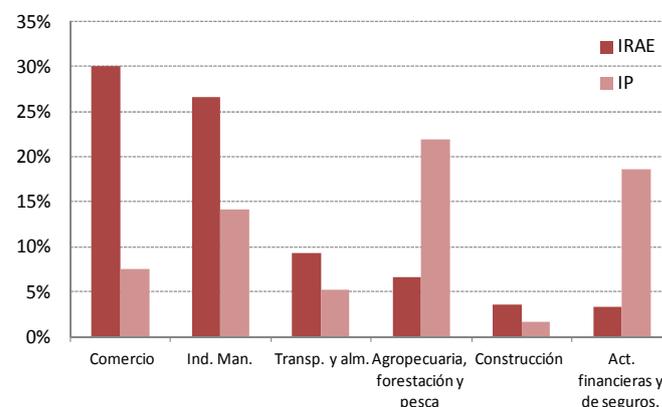
desde Uruguay por esta vía. Le sigue “Silvicultura, extracción de madera y actividades de servicios conexas”, claramente vinculado a la actividad de las plantas procesadoras de pulpa de celulosa.

### Renuncia fiscal

Otra información ilustrativa del apoyo estatal recibido por los distintos sectores de actividad es el gasto tributario o “renuncia fiscal” resultante de cada uno de ellos. La Dirección General Impositiva (DGI) lo define como “aquella pérdida de recaudación que se generaría por un tratamiento impositivo desviado de la estructura normal de un impuesto”<sup>6</sup>. Aquí se combinan políticas horizontales y verticales.

En 2012 el gasto tributario fue cercano a los 65 mil millones de pesos, considerando IVA, IRAE, IRPF, IP, IMESI e ITP. Dicho valor equivale al 35% de la recaudación total y a un 6,4% del PIB de ese año. Éste monto no incluye la exoneración del pago de IVA a zonas francas.

**Gráfico 3.2. Gasto tributario 2012 por sectores, en % del sacrificio fiscal por impuesto**



Fuente: DGI.

Para el caso del IRAE, el sacrificio fiscal fue del 69% de la recaudación efectiva del impuesto y el comercio y las industrias manufactureras son los sectores con mayor participación en el mismo. En tanto, para el IP, el impuesto con mayor base exonerada (102%), el sector agropecuario y los servicios financieros fueron los principales beneficiarios.

Al respecto de la renuncia fiscal, debe destacarse que no es resultante de un esfuerzo del sector público sino que deriva de aquel de la sociedad en su conjunto.

<sup>6</sup> Informe de Gasto Tributario en Uruguay 2010-2012. Asesoría Económica-DGI, pág. 4.

### En suma...

De acuerdo al INE, la industria manufacturera cerró el 2013 con un crecimiento de 4,1% respecto de 2012. Si descontamos la refinería de ANCAP, el IVF industrial creció 2,2% promedio anual. Si además se excluyen las ramas de Pepsi y Botnia el crecimiento industrial es de apenas 0,2% en el promedio anual. A nivel de agrupaciones, éstas presentaron resultados dispares. Mientras las industrias de comercio intra-rama y las sustitutivas de importaciones se mostraron dinámicas durante el 2013 (con incrementos de 5,5% y 4,5%, respectivamente), las industrias de bajo comercio y las exportadoras tuvieron desempeños negativos (-1,7% y -3,0%, respectivamente). Estos resultados brindan un panorama de desaceleración, e incluso estancamiento, del crecimiento industrial en Uruguay durante el pasado año.

Dado que parte de la justificación de la aplicación de políticas industriales radica en impulsar sectores que transitoriamente sufren coyunturas complejas, resulta pertinente analizar algunos de sus resultados durante 2013. Si bien los casos analizados no son nuevos, permiten observar que utilización tuvieron el año pasado estos instrumentos, tanto desde la óptica de los incentivos al sector privado, como de su contrapartida: la "renuncia fiscal". A partir de los datos del 2013 sobre algunas de estas políticas es posible concluir sobre una mayor utilización de políticas industriales en Uruguay, así como del aumento del gasto destinado, y una mayor amplitud de cobertura (en tipos de emprendimiento según sectores, tamaños y necesidades). El sector industrial (definido de forma más amplia de lo que lo hace el INE) es el que más se habría beneficiado, en especial en lo que refiere a la promoción de inversiones y algunas políticas verticales como las existentes para las curtiembres, el sector textil y la fabricación de automóviles y autopartes.

No obstante, este análisis ha sido meramente descriptivo y parcial, siendo imposible identificar vínculos causales entre la aplicación de estas políticas y el desempeño de los sectores beneficiados. Tampoco pretende concluir acerca de la efectividad de las mismas en términos de producción, inversión, empleo, I+D o productividad.