

# Uruguay: la invasión/inversión extranjera directa

Antonio Elías Dutra\*

---

*Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XVII, Número 45, Mayo-Agosto de 2012

En la nueva división internacional del trabajo le «corresponde» a América Latina ser proveedor de materias primas con un muy bajo nivel de industrialización. Este proceso de transnacionalización se constituye con una red de empresas que tienden a generar enclaves en los lugares donde se instalan, administran el comercio internacional entre las filiales y, en los hechos, controlan los procesos económicos nacionales. El proceso de extranjerización de la economía uruguaya se inscribe en ese marco y consolida el capitalismo dependiente en el país. En este trabajo se presenta, en primer lugar, una descripción somera del papel de los cambios institucionales para crear condiciones para la expansión del capital; en segundo término, se intenta caracterizar el crecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) a nivel mundial y regional; en tercer término se identifican las aristas más preocupantes de un modelo de desarrollo basado en la IED que el gobierno uruguayo presenta como la única alternativa para un país de baja inversión y de insuficiente ahorro interno. Los efectos de la IED tanto a nivel microeconómico como macroeconómico no cumplen los requisitos que serían necesarios para un desarrollo productivo con justicia social y aumentan la dependencia y vulnerabilidad del país. Ante estos hechos se sostiene que es imprescindible redefinir el papel del Estado en la economía y controlar la IED a partir de un proyecto nacional de desarrollo que determine el tipo o «calidad» de la inversión que se quiere promover.

*In the new international division of labor will «correspond» to Latin America to be a supplier of raw materials with a very low level of industrialization. This process of transnationalization is a network of companies that tend to create enclaves in places where they settle, administer the international trade between the affiliates and, in fact, control the national economic processes. The process of foreignization of the Uruguayan economy is part of that framework and strengthens dependent capitalism in the country. In this paper, first, a brief description of the role of institutional changes to create conditions for capital expansion, secondly, we try to characterize the growth of Foreign Direct Investment (FDI) worldwide and regional, third term identifies the most disturbing edges of a model of development based on FDI shows that the Uruguayan government as the only alternative for a country with low investment and insufficient domestic savings. The effects of FDI at both micro and macro level do not meet the requirements that would be necessary for productive development with social justice and increase the dependency and vulnerability of the country. Given these facts it is argued that it is imperative to redefine the role of government in the economy and control of FDI from developing a national project to determine the type or «quality» of investment you want to promote.*

\*Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México y Maestro en Desarrollo Económico de América Latina por la Universidad Internacional de Andalucía (UIA), España. Docente – Investigador de la Facultad de Ciencias Económica y de Administración, Universidad de la Republica, Uruguay

*Según la voz de mando, nuestros países deben creer en la libertad de comercio (aunque no exista), honrar la deuda (aunque sea deshonrosa), atraer inversiones (aunque sean indignas) y entrar al mundo (aunque sea por la puerta de servicio)*

Eduardo Galeano

### **1. Cambios tecnológicos e institucionales impulsan la globalización**

Desde la segunda guerra mundial hasta principios de los setenta, las economías de los países centrales vivieron una de las épocas más prolongadas de certidumbre y estabilidad. El alto nivel de empleo favorecía el consumo de la producción en masa y el Estado recaudaba lo suficiente para sostener cierto grado de bienestar de la población.

En los setenta se produjo un fuerte incremento de los precios del petróleo y las materias primas y una creciente inestabilidad de los tipos de cambio. Las políticas keynesianas y sus instrumentos fiscales y monetarios para incidir sobre la demanda efectiva no pudieron superar la estanflación (inflación con estancamiento). La prioridad de los gobiernos se desplazó de la búsqueda del pleno empleo al control de los precios, los salarios y el déficit público. Luego se sucedieron los procesos de desregulación de la economía, de privatización de las empresas y servicios, propiedad del sector público

(de hecho o de derecho), y de desmantelamiento de las redes que sostenía el Estado del bienestar.

El fuerte cambio en las políticas económicas fue producto de una crisis estructural del capitalismo asociada a la reducción de la productividad y la tasa de ganancia. Los cambios tecnológicos aumentaron la capacidad productiva reduciendo el ciclo de vida útil de maquinarias y productos. Es así como el desarrollo de las fuerzas productivas entra en contradicción con un mundo fragmentado en mercados nacionales, y su resolución transitoria se realiza promoviendo acuerdos bajo la celosa vigilancia de los principales organismos multilaterales: FMI, BM, GATT primero y OMC después. En ese proceso se construye un nuevo orden mundial que tiene como uno de sus ejes la liberalización comercial multilateral, el mismo que amparó física y legalmente la liberalización comercial multilateral, el mismo que amparó física y legalmente la penetración de las empresas transnacionales (ET) en los mercados globales y minimiza las fronteras económicas

nacionales y sus altos costos de transacción e instalación.

Los principales cambios tecnológicos claves para entender la evolución iniciada en los setenta, y que aún continúa, son: la difusión de las computadoras en las tareas relacionadas con el manejo de la información; la automatización del proceso de producción; la transmisión instantánea de datos bajo cualquier formato (palabra, imagen, texto) a cualquier punto del planeta y la estandarización del transporte (contenedores) que abarata los costos y agiliza la distribución a escala mundial.

Las ET son las principales beneficiarias de un mercado mundial, construido a la medida y explican el gran crecimiento del comercio (dominantemente entre sus filiales), potenciándose enormemente las rentas tecnológicas y las economías de escala. Tales empresas explotan todos los espacios legales en cualquier parte del mundo para ampliar sus beneficios reduciendo costos: re-localización de sus plantas productivas; centralización de sus procesos administrativos y financieros; tercerización de los aspectos logísticos. Se agudizó, en ese marco, la tendencia dominante de la economía capitalista, el proceso de concentración de la propiedad y las alianzas estratégicas.

La apertura comercial y financiera señalada anteriormente, fue acompañada por cambios institucionales tendientes a la reducción del papel del Estado, siendo la privatización de empresas públicas uno de los aspectos más notables. El proceso de desregulación afectó fundamentalmente la relación capital-trabajo con los procesos de

flexibilización que buscan incrementar la tasa de ganancia.

Los tratados de Protección de Inversiones y de Libre Comercio profundizan el proceso de globalización que adjudica al continente latinoamericano el papel de proveedor de materias primas en bruto o con poco valor agregado.

Los acuerdos de integración no podían escapar a la lógica general del proceso «las iniciativas de integración regional representan un tercer nivel de reforma, la política comercial, que apunta a complementar la liberalización unilateral y multilateral impulsada desde mediados de los años ochenta» (Comunidad Andina de Naciones, 2004).

En este marco se inscriben los megaproyectos de la «Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sur América» (IIRSA), impulsados como complemento del rechazado ALCA, pero que se mantiene como meta en el marco de los tratados binacionales de protección de inversiones que firman los gobiernos progresistas.

La IIRSA busca unir varios países y sectores productivos para canalizar, en forma rápida y económica, los flujos de comercio a través de un mejoramiento de la infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones. Está dirigida, fundamentalmente, a los complejos y cadenas productivas con grandes economías de escala y capacidad exportadora, mayoritariamente en manos extranjeras. Su objetivo esencial es la extracción, rápida y económica, de nuestros recursos naturales, a la vez, que facilita la instalación de la llamada «industria sucia».

Implica, además, «el repliegue del Esta-

do de la gestión directa de la infraestructura, la implantación de nuevos marcos regulatorios y la introducción de la competencia en ciertos servicios, la creación de nuevas instituciones para la regulación y el control de los servicios públicos, las privatizaciones y el ingreso de otros operadores nacionales e internacionales, son los rasgos comunes de esta transformación histórica» (BID, 2002).

El diseño, implementación y cumplimiento obligatorio de los cambios institucionales que permiten profundizar la expansión capitalista requiere de Estados con capacidad real para ejercer la dominación. Lo paradójico es que en estos procesos confluyen gobernantes que supuestamente tenían diferencias ideológicas muy importantes.

## 2. La penetración transnacional

### 2.1. Situación mundial

El objetivo fundamental de los cambios institucionales: la penetración de las ET en todo el mundo se cumple con creces, como puede verse en el cuadro 1. El proceso de transnacionalización de la economía mundial adquirió un ritmo muy acelerado desde

la última década del siglo pasado.

Es posible observar que, más allá de las oscilaciones anuales de los flujos, la presencia del capital internacional reflejada en la IED acumulada representa más de una tercera parte del PIB mundial en 2010 mientras en 1990 representaba menos del 10%.

Los flujos de IED han tenido un extraordinario crecimiento en los últimos años y los países periféricos han sido uno de los principales ámbitos de recepción. Dentro de las tendencias de la IED en los Países Periféricos, a grandes rasgos pueden diferenciarse dos modalidades centrales: por un lado, los países de Asia reciben elevados montos de inversión en sectores industriales y servicios, con mayor estabilidad y orientados a la exportación; por otro, los países de América del Sur reciben buena parte de las inversiones en sectores intensivos en recursos naturales y servicios. México y América Central constituyen una situación intermedia.

El ingreso de IED en los países periféricos se encuentra fuertemente asociado con el retorno a los recursos naturales impulsado por los altos precios de los productos bási-

**CUADRO 1**  
**INDICADORES DE IED Y PRODUCCIÓN INTERNACIONAL, 1982-2009**  
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)

	1982	1990	2000	2005	2008	2009
Entradas de IED	58	208	1.271	986	1.771	1.114
Stock IED	789	2.082	6.314	11.525	15.491	17.743
Ventas filiales	2.741	6.026	15.680	21.721	31.069	29.298
Valor Agregado filiales	676	1.477	3.167	4.327	6.163	5.812
Exportaciones filiales	688	1.498	3.572	4.319	6.663	5.186
PIB mundial	12.083	22.121	31.895	45.273	60.766	55.005
FBK mundial	2.789	5.099	6.466	9.833	13.822	12.404
Exportaciones ByS	2.395	4.414	7.036	12.954	19.986	15.716

Fuente: UNCTAD, World Investment Report, varios años.

cos, lo que va acompañado de una mayor diversificación geográfica que obedece a la búsqueda de materias primas.

Si bien los Países Centrales siguen siendo las principales fuentes de IED se registra una tendencia reciente al crecimiento de la IED sur – sur, impulsada principalmente por los países asiáticos.

En la presente década, los flujos de entrada de IED en las economías periféricas han representado aproximadamente un 30% de los flujos totales. Si bien los mismos fueron inferiores al 35% alcanzado en el período 1992-1996, presentan características muy distintas. Mientras en los noventa se encuentran asociados a los procesos de privatización de grandes empresas llevada adelante por los países de América Latina y el Caribe, en los años recientes se dirigen principalmente a la búsqueda de recursos naturales en América Latina y África; en tanto que mantienen un perfil orientado a sectores manufactureros en las economías del sudeste asiático.

En cuanto a los determinantes del aumento de la IED antes de la crisis de 2008, se destacan los siguientes factores: mejores condiciones macroeconómicas, con la recuperación del crecimiento económico en algunas áreas como la UE; microeconómicas, con el crecimiento de los fondos de inversión como fuente de recursos para la IED que en 2004-2005 ya financiaban el 20% del total de fusiones y adquisiciones; institucionales, en la medida que la vitalidad de los mercados financieros impulsa movimientos accionarios; y por último, condiciones políticas.

En líneas generales, los países periféricos

han aplicado desde la década de los noventa políticas aperturistas hacia la IED en general, con políticas de promoción especiales en algunos sectores. Se han utilizado múltiples mecanismos para atraer capital extranjero, entre los cuales destaca la creación de Zonas Francas. Asimismo, continuó incrementándose la red de Acuerdos Internacionales Bilaterales, principalmente bajo la forma de Acuerdos Bilaterales de Inversión y cláusulas sobre inversiones incluidas en los Acuerdos de Libre Comercio y de Cooperación Económica.

Algunos países mantienen restricciones en algunos sectores que consideran claves, tal es el caso de las industrias extractivas de Bolivia y Venezuela.

En síntesis, el mundo ha asistido en los últimos años a una nueva expansión acelerada de los flujos de IED. La actividad de las ET ha seguido ganando participación en la economía mundial, con cierto impulso hacia los sectores primarios de los países en desarrollo basado en los altos precios internacionales de las materias primas en general y de los alimentos en particular. En este contexto, los países han continuado liberalizando su política hacia la IED e incluso han adoptado medidas de promoción considerables.

## 2.2 *La IED en América del Sur*

En 2009, la inversión extranjera directa (IED) se redujo por la crisis económica internacional en todas las regiones y América del Sur no fue la excepción. Las corrientes de IED hacia América Latina y el Caribe se redujeron un 42% respecto del récord histórico registrado

en 2008. El crecimiento se retomó en 2010 como se observa en el cuadro 2.

La IED en América del Sur cayó en 2009 un 40% y llegó a 54.454 millones de dólares. En 2010 se retomó la tendencia ascendente de las últimas dos décadas, aunque no se llegó a los valores de 2008.

«En América del Sur, la composición de las inversiones muestra que los sectores con mayor recepción de IED fueron los recursos naturales y los servicios, con un 43% y un 30% de participación, respectivamente. En comparación con el período 2005-2009, en 2010 hay un mayor peso de los recursos naturales, lo que muestra una tendencia a la primarización de la IED» (CEPAL, 2011:58). Un análisis de las fusiones y adquisiciones y de los anuncios de nuevas inversiones muestra que la mayor parte de estas actividades se concentran en áreas de recursos naturales y de manufactura de tecnología baja y media-baja.

Es de destacar que Venezuela, cuyo go-

bierno se propone avanzar hacia el socialismo del siglo XXI, esta desarrollando un proceso de nacionalizaciones que provoca un saldo negativo en IED los dos últimos años por 4.509 millones de dólares. Se han nacionalizado, entre otras empresas, la siderúrgica de capital argentino Ternium Sidor, la filial local del Banco Santander, dos siderúrgicas de capital japonés y la empresa mexicana Tubos de Acero de México S. A. En enero de 2010, el gobierno anunció la nacionalización de la cadena de hipermercados Éxito de capital colombiano y francés, así como de algunas propiedades urbanas en Caracas.

Los países del MERCOSUR, que en la segunda mitad de la década de los noventa habían vivido un boom de IED, asociado en buena medida a los procesos de privatización de grandes empresas, vieron como en 2001-2004 se contrajeron los flujos de entrada de IED. Tendencia que se revierte en 2005-2007 y crece sustancialmente en 2008-

**CUADRO 2.**  
**AMÉRICA DEL SUR: INGRESOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA 2000-2010**  
(EN MILLONES DE DÓLARES)

<b>País</b>	<b>2000-2005(*)</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Brasil	19.197	18.782	34.584	45.058	25.948	48.462
Chile	5.012	7.298	12.533	15.181	12.702	15.095
Colombia	3.683	6.656	9.048	10.583	7.201	6.760
Argentina	4.295	5.537	6.473	9.725	4.894	6.193
Perú	1.603	3.466	5.491	6.923	4.759	7.328
Uruguay	393	1.493	1.329	1.840	1.138	1.627
Ecuador	839	271	194	1.000	311	164
Paraguay	52	95	201	109	184	268
Bolivia	349	277	362	507	418	651
Venezuela	2.546	(-508)	1.008	349	(-3.105)	(-1.404)
América del Sur	37.974	43.369	71.226	91.278	54.454	83.838

Fuente: CEPAL. 2011.(\*) Promedios anuales

2010 a pesar de la crisis.

En proporción al PIB, de 2007 a 2009, los principales países receptores de América del Sur son Chile, que tiene una relación IED/PIB promedio de alrededor de 8%, seguido por Perú, Uruguay y Colombia con aproximadamente 5%. En contraste Brasil, uno de los principales receptores en términos absolutos, tiene una relación de 2%.

### 3. Uruguay: el proyecto del capital transnacional se impuso al programa de cambio social

El Uruguay que había participado marginalmente del boom de IED de la segunda mitad de los noventa —debido a que a través de instrumentos de democracia directa se había frenado las privatizaciones— está viviendo un proceso de ingreso de IED de gran magnitud. Entre 2006-2010 la IED promedio anual superó los 1.500 millones de dólares, cuando en el quinquenio anterior solo había alcanzado los 390 millones de dólares. Este notorio incremento de la IED se da paradójicamente en el marco de las políticas de los gobiernos progresistas.

La derrota electoral de los partidos políticos que expresaron tradicionalmente los intereses del capital no implicó una capitulación ideológica de la ortodoxia económica y el pensamiento único. Por lo contrario, el Frente Amplio (FA) desdibujó su programa histórico de cambios en el marco de una estrategia «realista» que incluyó una amplia política de alianzas para captar el voto del centro político y la designación de un ministro de economía que daba garantías al poder económico nacional y transnacional.

El «país productivo» que se impulsaba como alternativa al llamado neoliberalismo, se transformó radicalmente en continuidad y profundización del mismo modelo que se aplicaba desde hace varias décadas con un énfasis mucho mayor en la inversión extranjera directa (IED). Predomina el proyecto del capital transnacionalizado con un nuevo formato político y, como contrapartida, se pierde el control nacional del proceso productivo y se pierde capacidad para tomar decisiones estratégicas que impulsen el desarrollo nacional sobre bases más autónomas.

La estabilidad macroeconómica, el cumplimiento estricto de las reglas de juego que favorecen al capital y el aval del FMI se

**CUADRO 3**  
**FLUJOS DE ENTRADA DE IED POR PAÍS EN EL MERCOSUR 1992-2010**  
(PROMEDIOS ANUALES, MILLONES DE DÓLARES Y %)

	1992-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2007	2008-2010
MERCOSUR	9.047-100%	40.409-100%	19.706-100%	29.345-100%	48.225-100%
Argentina	4.683-51,8%	12.714-31,5%	2.522-12,8%	5.341-18,2%	6.645-13,8%
Brasil	4.139-45,8%	27.301-67,6%	16.834-85,4%	22.824-77,8%	39.823-82,6%
Paraguay	112-1,2%	194-0,5%	408-0,2%	137-0,5%	192-0,4%
Uruguay	112-1,2%	199-0,5%	310-1,6%	1.041-3,6%	1.565-3,2%

Fuente: CEPAL.

asumieron como condiciones imprescindibles para atraer la IED. En ese marco se asumen los siguientes «mandamientos»: cumplirás los contratos; no tocarás las Administradoras Financieras de Ahorro Previsional; ratificarás el Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con Estados Unidos; asociarás a las empresas públicas con capitales extranjeros; eliminarás o reducirás al mínimo los monopolios públicos; honrarás la deuda externa.

La profundización del modelo con la apertura indiscriminada frente a la inversión extranjera logró los resultados buscados. El crecimiento de la IED en Uruguay en el período 2005-2010 es extraordinario y muestra la sintonía absoluta del gobierno del FA con los lineamientos y políticas del capital. Las siguientes cifras de CEPAL son elocuentes.

La IED se concentra en los sectores industriales intensivos en el uso de recursos naturales, donde destacan la producción de madera y papel —proceso que ya había sido

identificado en la década de los noventas con importantes inversiones en cultivos, desarrollándose ahora las primeras etapas productivas de dichas cadenas, en particular la elaboración de pasta de celulosa— y la industria alimenticia, particularmente en el sector cárnico —con un importante ingreso por compra de frigoríficos— y arrocero.

Este proceso de extranjerización genera cambios estructurales de enorme significación y aumentan la dependencia y vulnerabilidad de nuestra economía.

Para llevar adelante este proceso se argumenta que en el país no hay capital para llevar adelante una política de desarrollo. Sin embargo, el Banco de la República tiene activos líquidos, depositados en Nueva York y el Banco Central del Uruguay tiene varios miles de millones de dólares de «activos sin contrapartida» en forma de títulos de deuda pública extranjera, en su mayoría norteamericana. Las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional actualmente pueden depositar el ahorro uruguayo en el exterior, lo que anteriormente estaba prohibido. Parte de esa masa de recursos podría perfectamente destinarse a financiar inversiones industriales, investigación y desarrollo, y otros aspectos claves para la economía del país.

Como contrapartida de la profundización del modelo ortodoxo, amigable para la inversión extranjera, el primer gobierno del FA buscó su legitimación a través de una estrategia que combinó la contención de las situaciones de máxima pobreza con políticas asistencialistas, junto con un conjunto de cambios institucionales y políticas que favorecieron al movimiento sindical.

**CUADRO 4**  
**FLUJOS DE ENTRADA DE IED EN URUGUAY**  
(MILLONES DE DÓLARES)

2000	273
2001	297
2002	194
2003	416
2004	332
2005	847
2006	1.493
2007	1.329
2008	1.841
2009	1.258
2010	1.627

Fuente: CEPAL, 2011.



#### 4. Los instrumentos institucionales de la extranjerización

##### 4.1. Las zonas francas base del proceso de transnacionalización

Existían en el país zonas francas creadas con base a una Ley de 1923, las que solamente tenían beneficios para tributos aduaneros. La nueva ley de zonas francas<sup>1</sup> se aprueba en el primer gobierno post dictadura, encabezado por el Dr. Julio María Sanguinetti, quién impulsa esta ley dentro de una estrategia de consolidación de la apertura de la economía.

Las nuevas zonas francas en Uruguay

<sup>1</sup>Ley N° 19.921 del 17 de noviembre de 1987 de Uruguay.

«son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada cercadas y aisladas eficientemente» y en la que pueden realizarse «toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios»<sup>2</sup>. Las empresas instaladas en ZF gozan de excepciones aduaneras y fiscales y en esos ámbitos no rigen los monopolios estatales y hay libre circulación de capitales. La introducción de mercancías desde la zona franca al resto del territorio nacional se registra como importación y el proceso inverso exportación.

La amplitud de las exenciones tributarias está definida en los siguientes términos:

<sup>2</sup> Los elementos que se mencionan corresponde al artículo 2 de la ley 19.921, según redacción dada por el artículo 65 de la ley 17.292 del 15 de enero del 2001.

#### UNA LISTA PRIMARIA E INCOMPLETA DE LA EXTRANJERIZACIÓN DE LA ECONOMÍA PERMITE OBSERVAR QUE SON EXTRANJERO/AS:

La totalidad de la banca privada.  
 Al menos el 50% de la faena bovina.  
 La totalidad de la producción de pasta de celulosa.  
 La mayoría de los campos forestales, y una parte esencial de la producción de madera para aserrado y sus plantas procesadoras.  
 La mayoría de la molinería de arroz y gran parte de la producción del mismo.  
 Prácticamente toda la producción de pan congelado, de molde y de confituras.  
 Una parte no menor al 50% del comercio minorista, a cargo de las grandes superficies comerciales.  
 Varios millones de hectáreas agropecuarias, con alta intensidad de compra los últimos 5 años.  
 Más de la mitad de la facturación de la telefonía celular.  
 La totalidad de la producción de cervezas y maltas.  
 La absoluta mayoría de las bebidas sin alcohol.  
 El 100% de la comercialización de la soja y de sus insumos.  
 La inmensa mayoría de las empresas ubicadas en las Zonas Francas.  
 La única terminal de contenedores del puerto de Montevideo.

Fuente: Red de Economistas de Izquierda del Uruguay, 2010:48.

«Los usuarios de las Zonas Francas están exentos de todo tributo nacional, creado o a crearse, incluso de aquellos en que por ley se requiera exoneración específica, respecto de las actividades que desarrollen en la misma»<sup>3</sup>. Las empresas sólo están obligadas a cumplir con las contribuciones de seguridad social, aunque esto no rige para el personal extranjero que trabaje en la Zona Franca si expresan su deseo de no beneficiarse del sistema de seguridad social uruguayo.

El proceso de inserción internacional subordinada se profundiza con la ley de ZF con los siguientes argumentos: a) generará empleo directo e indirecto; b) atraerá inversiones productivas; c) incorporará tecnologías avanzadas; d) tendrá efectos positivos de «derrame» entre las ZF y la economía nacional.

La idea de las ZF como grandes parques industriales no se concretó, en tanto en esas zonas se instalaron básicamente empresas logísticas. Con la llegada de los megaproyectos papeleros se crearon ZF que pertenecen a una sola gran empresa productiva (Botnia Fray Bentos S. A.; Punta Pereira S. A.). A la vez se están desarrollando otro tipo de ZF, edificios en la ciudad de Montevideo, como Aguada Park (Itsen S.A.A) y World Trade Center para actividades de outsourcing.

Las zonas francas pueden considerarse un indicador de la consolidación de la política de apertura externa. En la práctica las ZF han sido un instrumento de penetración del capital transnacional que tiende a ser sustituida por nuevos mecanismos insti-

tucionales ante la resistencia de los demás países del Mercosur. Una nueva forma de enclave que abarca mucho más sectores productivos que los de épocas pasadas (Falero, 2010).

#### 4.2. *La promoción y protección*

##### *de inversiones genera nuevos espacios a las ET*

La Ley N° 16.906 del 7 de enero de 1998 tiene un conjunto de principios y garantías acordes a los intereses de capital transnacional. Se declara de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional (Art. 1). El régimen de admisión y tratamiento de las inversiones realizadas por inversores extranjeros será el mismo que el que se concede a los inversores nacionales (Art. 2). Las inversiones serán admitidas sin necesidad de autorización previa o registro (Art. 3). El Estado se compromete a no perjudicar la instalación, gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición de las inversiones a través de medidas injustificadas o discriminatorias (Art. 4). Garantiza, también, la libre transferencia al exterior de capitales y de utilidades, así como de otras sumas vinculadas con la inversión, la que se efectuará en moneda de libre convertibilidad.

Los beneficiarios de los subsidios establecidos en la ley son los contribuyentes que realicen actividades industriales o agropecuarias. Los beneficios fiscales incluyen: *a)* la exoneración del Impuesto al Patrimonio de los bienes de activo fijo; *b)* La exoneración de los Impuestos al Valor Agregado y Específico Interno, correspondientes a la impor-

<sup>3</sup> Art. 19 de la Ley 19.921.

tación de los bienes a que refiere el literal anterior, y devolución del Impuesto al Valor Agregado incluido en las adquisiciones en plaza de los mismos; c) A los efectos de los Impuestos a las Rentas de la Industria y Comercio, a las Rentas Agropecuarias y al Patrimonio se establece un régimen de depreciación acelerada; d) Se faculta al Poder Ejecutivo a disminuir hasta tres puntos de la alícuota de aportes patronales a la seguridad social a la industria manufacturera.

Se faculta, además, al Poder Ejecutivo a exonerar del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales que graven las fusiones, escisiones y transformaciones de sociedades, siempre que las mismas permitan expandir o fortalecer a la empresa solicitante.

No podía faltar, la garantía de estabilidad jurídica. En el artículo 19, el Estado, bajo responsabilidad de daños y perjuicios, asegura a los inversores amparados a los regímenes establecidos en la presente ley y por los plazos establecidos en cada caso, las exoneraciones tributarias, beneficios y derechos que la ley les acuerda.

La Ley citada fue reglamentada por el decreto N° 455/007 el 26 de noviembre de 2007, siendo el Dr. Tabaré Vázquez Presidente de la República. Los considerandos del decreto no dejan duda de los objetivos del gobierno progresista: «i) que el crecimiento de la inversión constituye la piedra angular para consolidar el proceso de desarrollo del sistema productivo...; ii) que a tal fin es necesario adoptar todas aquellas medi-

das que permitan estimular dicho proceso, tanto por la vía del mejoramiento de los aspectos institucionales de atención al inversor, como por el establecimiento de un sistema de exoneraciones...; iv) la ampliación del ámbito objetivo de las exoneraciones beneficiadas, ya que se incorpora a las destinadas a las actividades comerciales y de servicios».

Las exoneraciones son mayores cuanto mayores son las inversiones. En el caso del Impuesto a la Renta se exonera del 60% al 100% del monto invertido, el último porcentaje se aplica a inversiones superiores a 500 millones de unidades indexadas (59 millones de dólares). El Impuesto al Patrimonio, se exonera por toda la vida útil los bienes muebles para activo fijo y por ocho años sobre Obras Civiles. También son exonerados las tasas o tributos a las importaciones y se devuelve el IVA en régimen de exportadores para las compras en plaza de materiales y servicios destinados a Obras Civiles.

#### *4.3. Los costos fiscales son escandalosos*

Se utilizan diversos mecanismos para apoyar a distintos sectores sociales o productivos: por un lado, están los subsidios y transferencias de ingresos que requieren la asignación presupuestal y que tienen un control de los recursos involucrados; por otro lado, están los tratamientos fiscales especiales que procuran favorecer a un sector o grupo a través de la disminución de los impuestos que cargan esa actividad. En este último caso no hay una asignación presupuestal explícita pero sí la renuncia al cobro de los impuestos.

En el cuadro N° 5, se constata que en

2008 y 2009 se deja de recaudar por lo que ellos denominan «gasto tributario» o «sacrificio fiscal» 35.217 y 38.134 millones de pesos, respectivamente, que equivalen a 5,39% y 5,36% del Producto Bruto Interno. Esas cifras son mayores que el presupuesto sumado de la Administración Nacional de Educación Pública y la Universidad de la República y es equivalente a la masa salarial que paga el Gobierno Central. Debe señalarse que los subsidios fiscales a las zonas francas y la promoción de inversiones sólo se computan a partir de 2008; antes de esa fecha estos datos no estaban disponibles.

¿Quiénes son los beneficiarios de ese gasto tributario? En esencia los dueños de las riquezas del país —una buena parte de ellos extranjeros—, que se ven beneficiados con exoneraciones y subsidios por el 98% del Impuesto al Patrimonio, el 55% del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas y el 44,1% del IRPF que pagan las rentas derivadas del capital.

Se dejan de cobrar \$ 10.420 millones por el IRAE, cuyos principales beneficiarios son las empresas instaladas en Zonas Francas por \$ 3.730 millones y las que reciben los beneficios de la promoción de inversiones

**CUADRO 5**  
**GASTO TRIBUTARIO EN EL 2005-2009**

	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto Tributario Principales Impuestos (cifras en millones de pesos corrientes)					
Valor Agregado	13.785,1	15.213,8	15.919,8	17.410,3	17.747,4
Renta Act. Econ.	2.233,4	1.623,8	3.743,9	10.215,9	10.420,4
Renta Per. Físicas	0,0	0,0	537,1	1.279,5	1.530,6
Patrimonio	2.494,2	3.149,3	3.789,0	5.987,5	7.972,3
IMESI	162,7	181,3	211,4	323,9	463,7
Total	18.675,4	20.168,2	24.201,1	35.217,1	38.134,4
Gasto Tributario como porcentaje de la Recaudación de cada Impuesto					
Valor Agregado	34,82%	32,63%	27,86%	25,76%	24,66%
Renta Act. Econ.	21,24%	12,60%	31,83%	59,96%	55,23%
Renta Per. Físicas	0,00%	0,00%	11,09%	9,11%	10,90%
Patrimonio	56,91%	70,35%	78,85%	93,85%	98,96%
IMESI	1,58%	1,62%	1,76%	2,91%	3,60%
Total	28,84%	26,83%	26,72%	30,30%	30,31%
Gasto Tributario como porcentaje del PIB					
Valor Agregado	3,24%	3,19%	2,83%	2,67%	2,50%
Renta Act. Econ.	0,53%	0,34%	0,67%	1,56%	1,47%
Renta Per. Físicas	0,00%	0,00%	0,10%	0,20%	0,22%
Patrimonio	0,59%	0,66%	0,67%	0,92%	1,12%
IMESI	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,07%
Total	4,39%	4,23%	4,30%	5,39%	5,36%

Fuente: Dirección General Impositiva, noviembre 2010.

Nota: Se cuenta con información de Zonas Francas a partir de 2008.

con \$ 3.007 millones. Por su parte, por el impuesto al patrimonio se dejan de cobrar \$ 7.972 millones.

#### 4.4. *Un nuevo instrumento para la extranjerización*

El proyecto de Ley de participación público-privada fue aprobado en diputados el 11 de mayo de 2010. En este proyecto se autoriza la firma de contratos de Participación Pública Privada entre una Administración Pública y una persona de derecho privado, por un período determinado, para una actuación global e integrada que, además de la financiación, comprenda alguna de las siguientes prestaciones: diseño, construcción, mantenimiento, operación de infraestructuras.

Con esta nueva herramienta legal, el gobierno pretende asociarse con privados para el desarrollo de obras de infraestructura en los siguientes sectores de actividad: *a)* Obras viales, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias; *b)* Obras de infraestructura energética, sin perjuicio de lo establecido en la Ley Nacional de Electricidad N° 14.694 y Ley de Creación de Ancap N° 8.764; *c)* Obras de disposición y tratamiento de residuos; *d)* Obras de Infraestructura social, incluyendo cárceles, centros de salud, centros de educación, viviendas de interés social, complejos deportivos y obras de mejoramiento, equipamiento y desarrollo urbano».

La ley reserva para el Estado los servicios esenciales «cuya prestación le corresponde en forma exclusiva». Se refiere a las políticas de educación, salud y seguridad, y a los monopolios estatales y vigentes.

El proyecto establece además un tope a

los recursos que cada gobierno podrá comprometer durante el período de repago de las obras que realice con privados. El tope por lustro será del 7% del PBI.

En línea con lo que se venía planteando en los puntos anteriores, el artículo sexto prevé nuevos subsidios al capital: «Conforme a las características concretas de cada proyecto y a efectos de viabilizar los mismos, el contrato podrá prever la realización de contribuciones por parte de la Administración Pública, tales como aportes pecuniarios, otorgamiento de subvenciones, créditos, garantías para la financiación del proyecto, garantías de obtención de ingresos mínimos y exoneraciones fiscales, entre otras.»

### 5. Consecuencias de mediano y largo plazo

En esta fase neoliberal del capitalismo aumentó sustancialmente la brecha tecnológica, financiera y productiva entre los países centrales y los periféricos, lo que se expresa en la primarización de la economía latinoamericana. El impacto sobre nuestras sociedades se refleja claramente en la ampliación de la segmentación social, el empeoramiento de la distribución del ingreso, el desempleo y la precarización del trabajo.

Los montos acumulados de inversión extranjera implican un cambio estructural en las relaciones económicas de Uruguay con el exterior, que se ven reflejados en una incrementada presencia de ET en la actividad productiva —particularmente en los sectores exportadores— que tendrá efectos de más largo plazo sobre el crecimiento y el desarrollo económicos. Téngase en cuenta

que controlarán una parte significativa del ahorro generado localmente, por lo que cobra particular relevancia lo que hagan estas empresas con sus utilidades. Hasta ahora el gobierno no ha definido ninguna norma para controlar y regular el uso de los beneficios obtenidos por las ET.

Estos cambios estructurales implican un incremento en la capacidad del capital a escala internacional para eludir regulaciones provenientes de los Estados, lo que implica un aumento del poder de las ET. La magnitud e implicaciones de este proceso ponen en jaque los espacios de autonomía de los Estados nacionales. Este fenómeno opera con mayor fuerza en los pequeños países de la periferia capitalista, debido, entre otros aspectos, a su retraso relativo en rubros decisivos para una inserción dinámica y competitiva en el mercado mundial, tales como la incorporación del conocimiento científico tecnológico y el desarrollo industrial.

El modelo dominante continúa impulsando cambios institucionales que apunten al debilitamiento de la capacidad de intervención del Estado, en particular en los aspectos referidos a las fronteras económicas nacionales y las regulaciones del mercado, que a la vez aprueba políticas de incentivos económicos a la inversión extranjera, tales como las generalizadas zonas francas y la declaración de proyecto de interés nacional; en ambos casos los impuestos se reducen a un mínimo absoluto. La recientemente aprobada Ley de Participación Público Privada acumula en esa misma dirección.

Dado el modelo de crecimiento econó-

mico del país, basado en las exportaciones de commodities, el volumen de las ventas y los altos precios internacionales presionan para que el mercado interno deba soportar un desabastecimiento o un incremento fuerte de precios. Se pierde, además, soberanía alimentaria en un contexto donde los principales rubros agro-industriales se encuentran fuertemente demandados.

El país vive un claro proceso de reprimarización de la economía, junto con la venta a extranjeros de núcleos dinámicos claves en los sectores productivos más importantes.

Las decisiones fundamentales para el desarrollo del país se orientan en función de los ciclos de reproducción del capital, sobre todo extranjero. Aumenta sustancialmente la vulnerabilidad de nuestras economías y debilitan considerablemente la capacidad y soberanía de los estados nacionales.

Por lo anteriormente señalado, la lucha contra la neocolonización es un tema fundamental que podría y debería unir a los trabajadores siempre y cuando existan proyectos de desarrollo nacionales capaces de generar fuentes de empleo e ingreso que atiendan las necesidades fundamentales de nuestros pueblos. Al respecto compartimos plenamente las resoluciones del «II Encuentro de dirigentes sociales e intelectuales críticos de América Latina», en particular la necesidad de: «Impulsar la creación de una Unidad continental contra la Neocolonización, que actúe para evitar la penetración transnacional en nuestros territorios y el sometimiento político de nuestros países» (SEPLA et. al. 2010). §

## BIBLIOGRAFÍA

- BID, (2002) *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina. Informe sobre Progreso Económico y Social*, IPES, Washington, BID.
- CEPAL, (2011) *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010*, Santiago de Chile, CEPAL, Mayo.
- Comunidad Andina de Naciones, (2004) *Comunicado*, Lima, 23 de noviembre.
- Dirección General Impositiva–Asesoría Económica, (2010) *Estimación del gasto tributario en Uruguay 2005–2009*, noviembre, en <http://www.dgi.gub.uy/wdgi/Informe+Gastos+Tributos+2009.pdf>
- Elías, Antonio (2006) *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*, Buenos Aires, CLACSO libros – ICD.
- Elías, Antonio (2007) «Ante la expansión capitalista y la retórica progresista: una agenda de cambio institucional», en Gambina, Julio C./ Estay, Jaime (comp.) *¿Hacia donde va el sistema mundial? Impactos y alternativas para América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO/REDEM/FISYP/RLS.
- Elías, Antonio (2008) «Uruguay: Un gobierno en disputa» en Stolowicz, Beatriz (coord.) *Gobiernos de Izquierda en América Latina. Un balance político*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Elías, Antonio (2009a) «El proyecto del capital, efectos y alternativas» en Estay, Jaime (coord.) *La crisis mundial y sus impactos en América Latina*, México, REDEM/Benemérita Universidad

- Autónoma de Puebla.
- Elías, Antonio (2009b) «Uruguay: la inserción internacional en disputa» en Gambina, Julio C./ Estay, Jaime (comp.) *Economía Mundial, corporaciones transnacionales y economías nacionales*, Buenos Aires, CLACSO Libros.
- Elías, Antonio (2010) «Crisis mundial: origen, impactos y alternativa» en Gambina, Julio (comp.) *La crisis capitalista y sus alternativas*, Buenos Aires, CLACSO.
- Falero, Alfredo (2010) *Las nuevas actividades de las zonas francas en Uruguay: inserción global y poder simbólico*. Ponencia presentada en el IV Coloquio Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico, Montevideo, 29 de septiembre.
- Ley N° 19.921 del 17 de noviembre de 1987 de Uruguay.
- Ley N° 16.906 del 7 de enero de 1998 de Uruguay.
- Red de Economistas de Izquierda del Uruguay, (2010) *La torta y las migajas*, Montevideo: Ediciones Trilce.
- SEPLA/ ESNA/ SCEAM.UR/ REDIU (2010) *II Encuentro de dirigentes sociales e intelectuales críticos de América Latina*, Montevideo-Uruguay, 29 de septiembre al 1 de octubre.
- UNCTAD, (2010) *World Investment Report*, New York: United Nations.