

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

© 2000, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Comercio Internacional apoyada por el IDRC (Canadá)



Programa de Estudios
sobre Instituciones
Económicas Internacionales

Research Program
on International
Economic Institutions

LA COMPETENCIA POR ATRAER LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA SU DIMENSIÓN GLOBAL Y REGIONAL

DANIEL CHUDNOVSKY & ANDRÉS LÓPEZ (*)
CENIT, ARGENTINA.

En tanto los gobiernos han liberalizado los regímenes regulatorios, la competencia por atraer inversión extranjera directa (IED) se ha acentuado. Este tipo de competencia involucra la concesión de incentivos fiscales y financieros por parte de los gobiernos nacionales y subnacionales y es principalmente intraregional. Mas aún, la competencia en este último nivel tiende a incrementarse día a día. Mientras los gobiernos demuestran un interés colectivo en detener las "guerras de incentivos", continúan llevándolas a cabo individualmente ante el temor a una desviación de la inversión hacia otras economías que ofrecen mayores estímulos. Además, la resistencia a abandonar los incentivos se observa en mayor medida en los países desarrollados (PD) que en los países en desarrollo (PED), razón por la cual los incentivos no serán fácilmente desmantelados a pesar de los acuerdos que puedan alcanzarse en futuras negociaciones.

Se produjo un viraje en el debate sobre las políticas relacionadas con la IED. Hoy, tanto los gobiernos de los PED como los de los PD están compitiendo, ferozmente, por atraer mayores volúmenes de IED.

Sin reglas a nivel multilateral que disciplinen la política de incentivos, en este escenario de competencia "descontrolada", los PED pueden perder la batalla por las inversiones o, al menos, malgastar recursos.

Algunos acuerdos regionales han alcanzado disciplinas sobre incentivos, dado su impacto sobre la competitividad y la mayor posibilidad de traslado de factores entre países vecinos. Sin embargo, sólo la Unión Europea (UE) ha podido hasta ahora diseñar un marco relativamente coherente y exitoso para regular la aplicación de incentivos dentro de su territorio.

I. LOS INCENTIVOS COMO ATRACTIVOS DE IED

Existe un creciente consenso sobre los determinantes más importantes de la IED. La estabilidad económica y política y un marco regulatorio no hostil a la inversión parecen ser importantes precondiciones, pero no son garantía suficiente para asegurar un flujo continuo de inversión y obtener inversiones de más alta calidad. En este sentido, debe tenerse en cuenta que hay varios tipos de IED según el objetivo que persiguen, como se detalla en el esquema siguiente:

FACTORES DE ATRACCIÓN	TIPO DE IED
Tamaño, tasa de crecimiento y perspectivas del mercado local.	IED orientada hacia el mercado doméstico.
Disponibilidad de recursos naturales y/o mano de obra barata.	IED orientada a la explotación de recursos, en general, para la exportación.
Existencia de "activos creados", como ser mano de obra capacitada, infraestructura de transportes y comunicaciones, capacidad tecnológica, etc.	IED de más alta calidad, i.e., aquella que genera spillovers sustanciales, empleos para trabajadores capacitados y/o que se orienta hacia sectores de alto valor agregado.

También hay consenso respecto a que los incentivos no son capaces per se de inducir la llegada de inversiones en países que carecen de las ventajas mencionadas. Sin embargo, cuando las inversiones enfrentan opciones

similares en cuanto a los factores de atracción, los incentivos pueden marcar la diferencia en las decisiones de localización, sobre todo en proyectos costosos y con alta movilidad. Por otra parte, los potenciales inversores fomentan abiertamente la competencia entre gobiernos. Esta dinámica es la base de las llamadas "guerras de incentivos".

Por ejemplo, en el Mercosur, mientras muchas restricciones a las operaciones de las empresas extranjeras fueron eliminadas, el creciente interés de los gobiernos nacionales y locales por atraer flujos de inversión llevó al establecimiento de incentivos a nivel regional y sectorial que, en el caso de la industria automotriz, provocó conflictos y desconfianza por desviación de inversiones.

II. LA POLITICA DE INCENTIVOS: FUNDAMENTOS Y PRINCIPALES CRITICAS

Los incentivos tienen como objetivo la corrección de las fallas en los mercados que provocan una brecha entre la rentabilidad privada y social de un proyecto de inversión, por ejemplo, la existencia de spillovers. Asimismo, sirven para tratar de resolver problemas estructurales de atraso relativo en una determinada región.

Muchos países usan incentivos para atraer inversiones en sectores de alta tecnología, en regiones con alto desempleo o para promover flujos importantes de exportación. Las agencias de promoción de inversiones utilizan estos incentivos como parte de políticas específicas para desarrollar clusters, regiones o ciertas actividades.

Las "guerras de incentivos" han provocado importantes críticas, debido a que se argumenta que:

- Distorsionan "artificialmente" las decisiones de inversión de las multinacionales y pueden, por lo tanto, tener significativos efectos indirectos negativos sobre el comercio;
- Reducen los recursos fiscales que eventualmente pueden ser usados en áreas con claras deficiencias, como educación, salud, vivienda, etc.;
- Pueden afectar el equilibrio fiscal;
- Prestan poca atención a los spillovers que pueden surgir por la presencia de las multinacionales.

Por su parte en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio han surgido otras críticas:

- Los argumentos a favor de los incentivos se basan en la presunción de que los gobiernos tienen detallado conocimiento del valor de las posibles externalidades positivas asociadas con un proyecto de IED. Sin embargo, en la práctica, es casi imposible estimar los efectos;
- Los beneficios de un proyecto particular de IED se extienden a ciertos grupos, mientras que los costos de los incentivos se distribuyen en toda la sociedad.
- Los inversores locales pueden considerarse discriminados con respecto a los inversores extranjeros.

Si bien estas objeciones pueden ser válidas en muchos casos, esto no implica abandonar los incentivos como instrumentos de política. Se plantea la necesidad de diseñar e implementar cuidadosamente una política de incentivos para atraer IED de más alta calidad y/o dirigida a regiones de mayor atraso relativo.

III. LA COMPETENCIA BASADA EN REGLAS

Además de los incentivos, existen otras políticas para atraer la IED, basadas en el marco normativo. Estas pueden incluir desde cambios en la protección del medio ambiente y los estándares laborales (o en el nivel de cumplimiento o ejecución de esos estándares) hasta la firma de tratados de integración regional, la protección de los derechos de propiedad intelectual, el fortalecimiento del sistema judicial, el establecimiento de zonas de promoción de exportaciones, la privatización de empresas estatales, la desregulación de mercado y la liberalización del comercio y de las políticas de inversión. El fortalecimiento de la estabilidad política y económica puede ser también considerado parte de la competencia basada en el marco normativo.

En comparación con la competencia basada en incentivos, la **competencia basada en el marco normativo** posee las siguientes ventajas:

- Deja menos lugar a la corrupción.
- Extiende sus beneficios no sólo a los inversores sino a toda la sociedad, sobre todo, en los casos donde la inversión fluye hacia lugares con estándares medioambientales y laborales más bajos.
- Posibilita la creación de marcos regulatorios para los gobiernos y los inversores más estables, predecibles y transparentes.

IV. IMPLICANCIAS DE POLÍTICA

A pesar de las ventajas de las políticas basadas en reglas en lugar de incentivos, en el mundo real ambas políticas conviven en la mayor parte de los países.

En este escenario y ante la ausencia de disciplinas sobre incentivos a nivel multilateral o regional, un país que desee aumentar su flujo de IED –o preservar el ya existente– parece estar obligado a involucrarse en algún tipo de competencia basada en incentivos.

Hay razones que en nuestra opinión justifican el uso de incentivos:

- Cuando hay regiones subdesarrolladas, con desempleo, o que por sí mismas no son capaces de atraer flujos significativos de inversión necesarios para el desarrollo;
- Cuando los gobiernos están interesados en promover inversiones en sectores específicos, orientados al sector exportador, o cuando tratan de incrementar los spillovers;
- Cuando hay discrepancias entre los inversores y los objetivos del país receptor.

Competir por la IED puede tener externalidades positivas, especialmente en el caso de la competencia basada en el marco normativo porque las inversiones se dirigen principalmente a países donde existe estabilidad macroeconómica, crecimiento, etc. Si los gobiernos son impulsados a competir en base a las cualidades de sus instituciones, de sus recursos humanos, de su infraestructura, etc., pueden resultar beneficios significativos de las políticas de atracción a la IED.

Sin embargo, esto no significa permitir la competencia ilimitada. En el caso de los acuerdos regionales, es evidente la necesidad de una armonización de las regulaciones nacionales relacionadas con la IED, dado el mayor riesgo de desvío de inversiones.

Además, se deben realizar esfuerzos a nivel global para transparentar y limitar los incentivos nacionales, así como para restringir el uso de los instrumentos empleados por los PD para retener inversiones tales como las reglas de origen y las regulaciones en materia antidumping, ya que el mayor flujo de inversión se concentra en estos países. En este sentido, la ventaja de la OMC sobre la OCDE como foro para la negociación de un acuerdo sobre inversiones, reside en su mayor membresía y en su sistema de solución de controversias. A nivel multilateral, los incentivos

no deben ser tratados en forma separada de otras dimensiones que involucran la política comercial y las negociaciones sobre inversiones.

V. CONSIDERACIONES FUTURAS: SUGERENCIAS PARA EL MERCOSUR

Sobre la base de las reflexiones previas, se pueden mencionar las siguientes sugerencias para los países del Mercosur:

- Se deberían establecer disciplinas relacionadas con las inversiones a nivel regional, a fin de limitar la competencia y reorientar la ayuda estatal hacia objetivos sociales. En este sentido, la adopción de reglas similares a las de la UE podrían ser de gran ayuda. Al mismo tiempo, se deberían establecer reglas comunes en la implementación de regímenes sectoriales como en el caso de la industria automotriz. Asimismo, la distribución de la información y la transparencia de la misma pueden ayudar a limitar la competencia basada en incentivos y reducir las posibilidades de corrupción.
- Se podría adoptar una posición más "activista" a fin de incrementar los beneficios que puedan derivarse de la presencia de las multinacionales en los países de la región. Argentina, y en menor medida Brasil, no parecen reunir las condiciones necesarias para el éxito de una estrategia de atracción selectiva de IED (como ocurre en algunos países de Asia).
- Se podría reforzar la participación de los países de la región en los foros regionales y multilaterales que discutan el tema de inversiones. Por ejemplo, en el Área de Libre Comercio de las Américas, un grupo de trabajo sobre inversiones está elaborando recomendaciones ante un eventual acuerdo continental de inversiones.

Los temas en discusión en las negociaciones multilaterales sobre inversiones exceden las consideraciones sobre incentivos y requisitos de performance. Por ejemplo, tanto Argentina como Brasil deben tomar en cuenta que firmas nacionales han realizado importantes inversiones en el exterior; por ende hay un interés por fortalecer las garantías a los inversores y favorecer su expansión futura. En este sentido, los incentivos y los requisitos de performance no deberían estar ausentes de la mesa de negociación.

PERSPECTIVAS EN JUEGO

PERSPECTIVAS EN JUEGO

Finalmente, aún en la hipótesis de negociación de un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones en la OMC, los países del Mercosur deberían tratar, tan rápido como sea posible y como parte del grupo de los PED, de preservar márgenes de maniobra para implementar políticas que puedan contribuir a alinear los objetivos de la IED con los de desarrollo del país receptor e incrementar los flujos de IED de alta calidad en la región.

() Este Brief fue elaborado por Laura Zalazar en base al trabajo realizado por Chudnovsky y Lopez en el marco de LATN.*

La serie **BRIEF** está disponible en Internet en www.latn.org.ar. Para recibir cada nuevo **BRIEF** por correo electrónico, por favor haga su solicitud a rrii@sinectis.com.ar