

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/WGTI/W/41

3 de julio de 1998

(98-2628)

**Grupo de Trabajo sobre la Relación
entre Comercio e Inversiones**

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE LA ASEAN

Se ha recibido de la Misión Permanente de la República de Singapur, en nombre de los países de la ASEAN, la siguiente comunicación, de fecha 15 de junio de 1998, con el ruego de que se distribuya a los Miembros.

I. INTRODUCCIÓN

1. Una característica de la actual actitud normativa en lo que se refiere a la inversión extranjera directa (IED) es el reconocimiento de que tiene un efecto benéfico sobre el desarrollo y el crecimiento económicos. Este reconocimiento ha sido el principal incentivo que ha impulsado a los gobiernos a buscar los instrumentos normativos adecuados para facilitar e intensificar el flujo de IED y la acumulación de capital.
2. Hace tiempo que se reconoce que los incentivos a la inversión constituyen un instrumento normativo útil al respecto. Sin embargo, se está poniendo en cuestión este hecho generalmente admitido. El reciente debate teórico recomendando prudencia contra la utilización de incentivos ha hecho surgir dudas sobre su eficacia y plantea a los gobiernos importantes problemas en materia de políticas. En este documento se insiste no obstante en lo contrario y se trata de defender los incentivos y la importante función que desempeñan en el desarrollo económico, el comercio y las inversiones. Su principal objetivo es señalar que los incentivos siguen siendo una variable normativa útil en las estrategias de desarrollo de los gobiernos.
3. El documento ha sido presentado por la ASEAN en relación con las deliberaciones sobre el punto II¹ y el punto III.1² de la Lista de Cuestiones, y tal como ha sido elaborado en la Nota de la Presidencia, documento N° 6004/Rev.2, de fecha 3 de junio de 1998.

II. CUESTIONES GENERALES

4. Los argumentos a favor y en contra de los incentivos a la inversión nunca han sido concluyentes y es muy improbable que lleguen a serlo alguna vez. La experiencia que los países han tenido en la utilización de incentivos es muy variable. Se han producido algunos éxitos espectaculares y algunos fracasos notables. Además, los métodos destinados a evaluar las repercusiones siguen encontrándose en una etapa incipiente. Siguen siendo por lo tanto, objeto de

¹ El punto II de la Lista de Cuestiones se refiere a la relación económica entre el comercio y las inversiones.

² El punto III.1 de la Lista de Cuestiones se refiere al inventario y análisis de las disposiciones existentes de la OMC en el contexto de los instrumentos y actividades internacionales existentes en lo que respecta al comercio y las inversiones.

conjeturas la determinación del impacto exacto de los incentivos sobre la IED y las corrientes comerciales y, lo que es más importante, sus efectos sobre los beneficios netos de la IED en el país receptor.

5. Sin embargo, lo que resulta evidente es que los incentivos no determinan por sí solos los resultados de la estrategia económica que los pone en marcha. El éxito o el fracaso dependen de la interacción de una gran cantidad de factores complejos y, sobre todo, de los fundamentos económicos. No obstante, la experiencia del desarrollo señala asimismo una posible función complementaria entre los fundamentos económicos y los incentivos. Los incentivos pueden aumentar, y a menudo lo hacen, las razones por las que un país constituye un destino atractivo para la IED. La razón básica para que los incentivos a la inversión puedan contribuir a corregir las disfunciones del mercado las expuso ya en los años 20 el Profesor A. Pigou en su tratado clásico "*Welfare Economics*" (la economía del bienestar).

III. FUNCIONES BÁSICAS

6. Se ha dicho y escrito mucho sobre el papel que desempeñan los incentivos. Sin embargo, en este documento se van a tratar sobre todo tres aspectos concretos:

- a) la función de prima de riesgo de los incentivos;
- b) el papel de los incentivos como instrumento orientador y, por último,
- c) la relación entre incentivos y competitividad a largo plazo.

A. FUNCIÓN DE PRIMA DE RIESGO

7. Los importadores de capital son plenamente conscientes de que, en definitiva, los inversores necesitan obtener rendimientos aceptables. Los países compiten entre sí para proporcionar dichos rendimientos a través de una serie de instrumentos económicos que facilitan la creación de un entorno económico propicio a la inversión, como pueden ser una estructura de aranceles bajos, una mano de obra calificada, y una infraestructura avanzada en lo que respecta a las comunicaciones y el transporte. La imposibilidad o incapacidad de ofrecer ese entorno económico puede hacer que los países se encuentren en grave desventaja en su competencia por la IED.

8. Los incentivos, dentro de ese contexto, constituyen primas de riesgo en el país de que se trate, y una compensación parcial de una deficiente base económica, como es la falta de infraestructura. El compensar a los inversores por los riesgos específicos que puedan percibir en un determinado país, les da una razón para seguir adelante con un proyecto que, de otro modo, no habría sido viable con una tasa de rendimiento normal. Se provoca así un círculo virtuoso de riqueza, ingresos y empleo, que a su vez crea y facilita los medios para aumentar los fundamentos económicos.

B. COMO INSTRUMENTO ORIENTADOR

9. Aun en el caso de que los países cuenten con la infraestructura idónea y la IED vaya a producirse, los incentivos desempeñan su papel. Muchos responsables de la política económica confirmarían la eficacia de los incentivos para atraer la IED hacia objetivos específicos de desarrollo o regionales. Se puede recurrir fácilmente a dos ejemplos. En primer lugar, la utilización de los incentivos para encauzar las corrientes de IED hacia sectores industriales especiales y, en segundo lugar, el uso de los incentivos para regular el tipo y clase de la IED recibida.

10. La idea de que los gobiernos pueden adoptar políticas nacionales destinadas a fomentar el desarrollo de industrias o sectores especiales no es nueva. De hecho, es una idea en la que se apoyan los países para formular sus políticas industriales. Los incentivos continúan siendo instrumentos integrales de dicho objetivo. Además de canalizar la IED hacia industrias o sectores escogidos, los

incentivos en este contexto constituyen un mecanismo indicativo importantísimo para los gobiernos y proporcionan al sector privado óptimos indicios de cuáles son las estrategias industriales de los gobiernos.

11. Los incentivos proporcionan también un importante instrumento a través del cual los países pueden regular el tipo y la clase de IED que reciben y pueden contribuir a restringir las actividades de los inversores poco fiables. Por ejemplo, se podría vincular la concesión de incentivos a un compromiso de inversiones consecutivas en forma de nueva capacidad de producción, modernización, de valorización o diversificación en productos conexos. Estas inversiones consecutivas sirven también como efecto de demostración positiva para los posibles nuevos inversores.

C. COMPETITIVIDAD A LARGO PLAZO

12. El efecto más importante es que la utilización de incentivos ayuda a reforzar la competitividad del país a largo plazo. Gran parte del análisis económico de la repercusión de los incentivos tiende a ser estático. Sin embargo, en lo que respecta al crecimiento a largo plazo, los incentivos pueden ayudar a los países a garantizar varios beneficios dinámicos que contribuirán a mejorar la competitividad a largo plazo de los países. Merece la pena mencionar en particular dos ejemplos. De todos es sabido que la IED supone no solamente una corriente de capital sino la transferencia de tecnología, conocimientos especializados de gestión, conocimientos técnicos, acceso a redes y un mercado favorable en ultramar. Los países pueden aprovechar estas posibilidades aprendiendo con la práctica y el tiempo. Los incentivos ayudan a captar precisamente el tipo de IED que facilita esta transferencia de activo intangible. El segundo tipo de ventaja dinámica es el de las economías de escala. Cuando la inversión continúa y la producción se amplía, se intensifica la eficacia y todo ello podría permitir al país colocarse en una situación comparativamente ventajosa con respecto a la industria de que se trate.

IV. CONCLUSIÓN

13. Con todo lo anterior no se pretende trivializar los problemas relacionados con el uso y la administración de incentivos. El despliegue de los mismos requiere que los países receptores estén dispuestos a tener en cuenta las matizaciones que conlleva su utilización. Hay dos en particular que merece la pena destacar. En primer lugar, es más probable que los incentivos produzcan resultados positivos en el contexto de una estrategia macroeconómica bien ideada. Nunca se insistirá bastante sobre ello, ya que proporciona puntos de referencia para evaluar los planes de incentivos. En segundo lugar, la aplicación y la verificación eficaces de los planes de incentivo requieren una capacidad administrativa adecuada para llevarlas a cabo. La capacidad para aplicar incentivos varía mucho de un país a otro.

14. No obstante, estas matizaciones no van en detrimento de su utilidad como instrumentos de política de desarrollo. Sigue siendo un hecho que los incentivos pueden contribuir a atraer inversiones que favorezcan el crecimiento, los ingresos y la creación de empleo y no se supone que vayan a sostener empresas que no sean económicamente viables. La transferencia parcial de ingresos a través de incentivos no habría sido políticamente viable, en primer lugar, a no ser por este efecto de creación de riqueza.
