

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/WGTI/W/62
28 de octubre de 1998

(98-4195)

Grupo de Trabajo sobre la Relación
entre Comercio e Inversiones

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE COREA

Se ha recibido de la Misión Permanente de la República de Corea la siguiente comunicación, de fecha 16 de octubre de 1998, con la petición de que se distribuya a los Miembros.

Incentivos a la inversión para las empresas con participación de capital extranjero: cuestiones que plantea la experiencia de Corea

Incentivos a la inversión

1. Los Gobiernos ofrecen diversos tipos de incentivos para favorecer la inversión extranjera directa ("IED"). Los más comunes son los incentivos fiscales, ofrecidos por los países tanto desarrollados como en desarrollo. Otro tipo usual de incentivo es la asistencia financiera prestada a los inversionistas potenciales, por ejemplo, en contratos de leasing o de adquisición de tierras. Los países en desarrollo suelen ofrecer incentivos a la inversión extranjera directa asociada con la utilización de tecnologías avanzadas. El problema de ese tipo de incentivos reside en la dificultad de determinar qué inversiones extranjeras directas traen aparejada la utilización de alta tecnología y en el hecho de que el país beneficiario disponga realmente de la infraestructura necesaria para acoger la inversión de alta tecnología.
2. Cuando esos incentivos se ofrecen únicamente a las empresas extranjeras pueden suscitar rivalidades. Por consiguiente, en los sectores con empresas nacionales potencialmente participantes también éstas deberían recibirlos. Por cierto, ofrecer incentivos no debe suponer que se conceden derechos de monopolio a las empresas beneficiarias.
3. Que los gobiernos ofrezcan incentivos para alentar a las empresas a establecer instalaciones de producción en sus territorios puede tener efectos negativos con respecto a la eficiencia económica. Los incentivos pueden incitar a las empresas a transferir sus instalaciones de producción de un entorno económico relativamente bueno a otro relativamente no económico, puesto que los incentivos sirven para compensar a la empresa las disparidades de los costos de producción. Si diferentes regiones de un país ofrecen diversos incentivos y compiten para obtener inversión extranjera directa, puede incrementarse innecesariamente el costo social de la producción de las mercancías y los servicios correspondientes.
4. Sin embargo, en los países que carezcan de un entorno económico para la inversión extranjera directa favorable a las empresas extranjeras, los incentivos cumplirán la importante función de compensar los obstáculos que existen en ese país. Como consecuencia, los incentivos pueden ayudar a "nivelar el campo de juego" para la IED. Obsérvese que si no existen

obstáculos iniciales que se interpongan a la IED, los efectos distorsionantes de los incentivos pueden llegar a superar las ventajas que conlleva el fomento de esta inversión.

Experiencia de Corea en materia de incentivos fiscales

5. Corea ha ofrecido incentivos fiscales a las empresas con participación de capital extranjero (ECE) desde el decenio de 1960. La evolución del sistema de incentivos fiscales de Corea para las ECE puede dividirse en tres etapas.

Desde el decenio de 1960 hasta 1984, se concedieron deducciones y exenciones fiscales a todas las empresas con participación de capital extranjero.

Desde 1984 hasta 1989, sólo se concedieron beneficios fiscales a las ECE pertenecientes a una de las categorías indicadas a continuación:

- ECE que aportan tecnología avanzada;
- ECE establecidas en zonas francas;
- ECE que tienen un efecto de sustitución de importaciones;
- ECE que generan capital en gran cantidad;
- ECE establecidas en industrias abiertas únicamente a las pequeñas y medianas empresas, y
- algunas otras.

A partir de 1990, sólo se han concedido incentivos fiscales a aquellas sociedades con participación de capital extranjero que aportaban alta tecnología o que estaban establecidas en zonas francas.

6. Dos motivos explican la progresiva reducción del sistema de incentivos para las ECE en Corea. En primer lugar, los beneficios resultantes del sistema de incentivos no estuvieron a la altura de las expectativas por las razones expuestas más adelante. En segundo lugar, al haber disminuido en los últimos años las restricciones impuestas a la inversión extranjera directa, también se redujo la necesidad de compensar a los inversionistas extranjeros. En el marco de la liberalización de la IED, se ha manifestado la preocupación creciente de que los incentivos fiscales confieran una ventaja desproporcionada a las ECE en relación con las empresas nacionales. En respuesta a esa preocupación legítima, el Gobierno de Corea comenzó a asociar la liberalización de la inversión extranjera directa a la reducción de incentivos fiscales para las ECE.
7. Sin embargo, en los 10 últimos años se registró un aumento de los incentivos fiscales para las ECE que aportasen tecnología avanzada. También recientemente se prolongó de cinco a siete años el período de exención tributaria para esas empresas. Esa medida tenía por objeto reducir la disparidad entre la rentabilidad privada y la rentabilidad social. Actualmente, se lleva a cabo en Corea una reforma estructural económica rápida y se procura activamente atraer a las tecnologías avanzadas al haber aumentado la rentabilidad social de las inversiones correspondientes.
8. Si bien es difícil estimar con precisión en qué medida los incentivos fiscales han contribuido a incrementar la inversión extranjera directa, se reconoce en general que no han logrado los efectos deseados. Hay unas cuantas razones que explican ese fracaso.

Primero, tal como se deduce claramente de la literatura sobre la inversión extranjera directa, los niveles tributarios representan sólo una consideración de orden menor en las decisiones de inversión de las empresas.

Segundo, los incentivos fiscales eran una compensación insuficiente con respecto a los relativamente elevados costos de los factores en Corea, tales como los salarios y los tipos de interés.

En tercer lugar, los efectos de los incentivos fiscales resultaron parcialmente neutralizados porque algunos de los principales países inversores no concedieron a Corea el "descuento del impuesto potencial". Como consecuencia, en el período comprendido entre 1982 y 1988, se estima que alrededor del 39 por ciento de la cuantía correspondiente a las exenciones y reducciones de impuestos a las ECE en Corea fue recaudado por los gobiernos de origen cuando las sociedades repatriaron sus beneficios.

Cuestiones

La experiencia de Corea en materia de incentivos fiscales para las ECE expuestas *supra* plantea una serie de cuestiones que merecen un examen detenido.

Vínculo entre la liberalización de la IED y los incentivos

9. A veces los incentivos a la IED se justifican para compensar el trato discriminatorio de que son objeto las empresas extranjeras. Al disminuir la discriminación contra las empresas extranjeras pierde validez ese argumento. Si se mantiene la actual tendencia a la reducción de los obstáculos, exteriores e internos, opuestos a las empresas extranjeras, sin que se reduzcan en forma proporcionada los incentivos, los gobiernos de los países que acogen a esas empresas se encontrarán cada vez más en una situación de discriminación contra las empresas nacionales.

Estructura del mercado contra competencia perjudicial

10. También a favor de los incentivos para las ECE está el argumento de que corrigen disfuncionamientos del mercado reduciendo la disparidad entre la rentabilidad privada y la social. Esta contribución positiva no puede negarse. Sin embargo, es probable que la competencia entre los países para atraer la inversión extranjera se exacerbe tanto que acaben ofreciendo incentivos cuyos costos superen los beneficios. Es una situación equivalente al dilema de los prisioneros, que sólo halla una solución mutuamente satisfactoria en la cooperación entre los participantes.

Relación con los acuerdos de imposición bilaterales

11. También es preciso examinar en relación con los incentivos fiscales los acuerdos de imposición bilaterales. En particular, las disposiciones de "descuento del impuesto potencial" merecen un estudio más a fondo. De no existir disposiciones de "descuento del impuesto potencial" en el país de origen una vez repatriadas las utilidades, quedarían considerablemente comprometidos los beneficios potenciales de los incentivos fiscales en el país receptor de la inversión.
