



Políticas hacia el capital extranjero en América Latina en los inicios del siglo XXI



Gustavo Bittencourt y
Andrea Doneschi

*Departamento de Economía
FCS, UdelaR*

XII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN - FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
Derechos Humanos en el Uruguay del Siglo XXI: Libertades, Diversidad y Justicia
16, 17 y 18 de setiembre de 2013



Contenido de la presentación

1. Marco analítico general de la política hacia las ET
2. Clasificación según instrumentos aplicados
3. Orientación general de las estrategias hacia el capital extranjero de los países latinoamericanos
4. Conclusiones preliminares y agenda



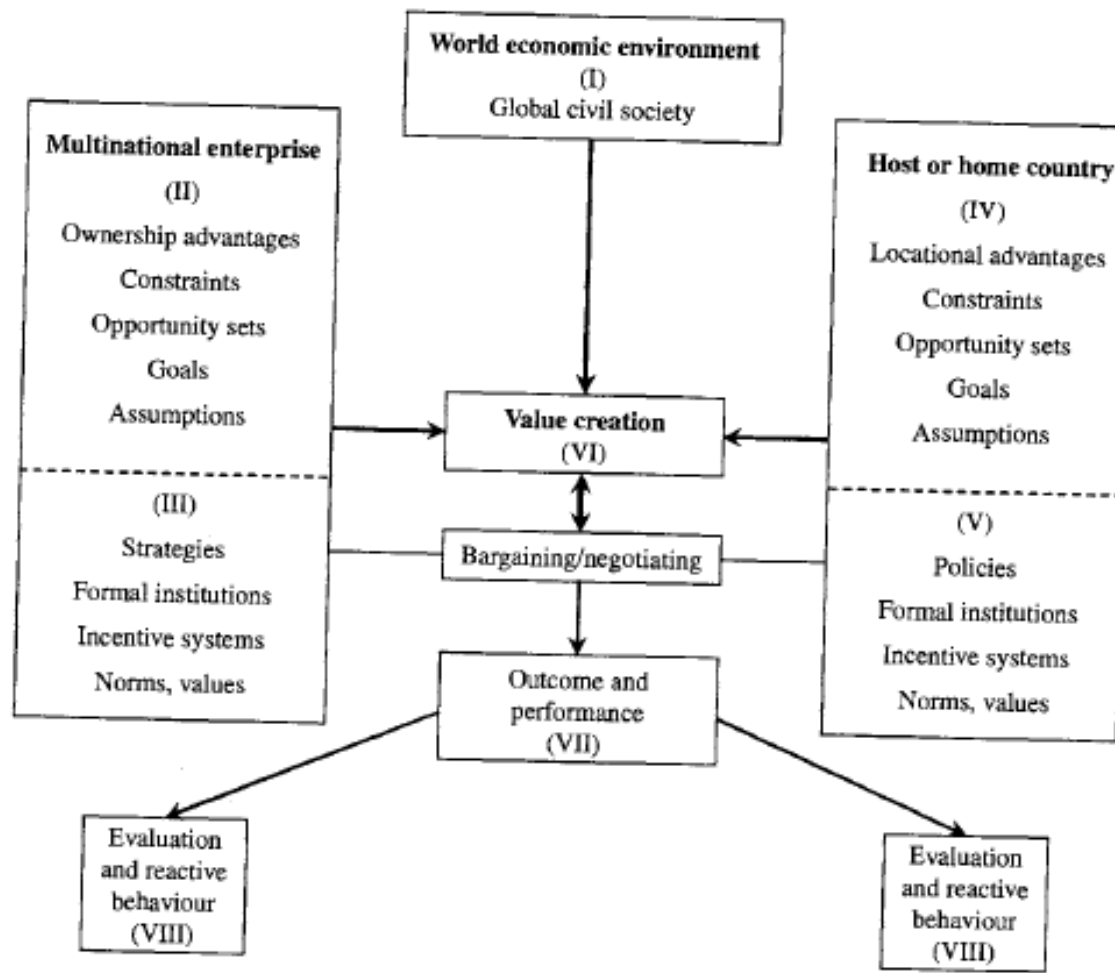
1. Marco analítico general de la política hacia las ET



Las políticas nacionales hacia las ET

- Las políticas se definen en diferentes espacios:
 - Nacional, cada Estado o gobierno
 - Multilateral: OMC, frustrado AMI
 - Bilateral: API (o BITs), TLCs
 - Regional: AIRs o tratados de inversiones
- Según Dunning, el paradigma OLI (Ownership, Localization, Internalization) ofrece un marco de interés para entender la formulación de las políticas en un contexto de negociación

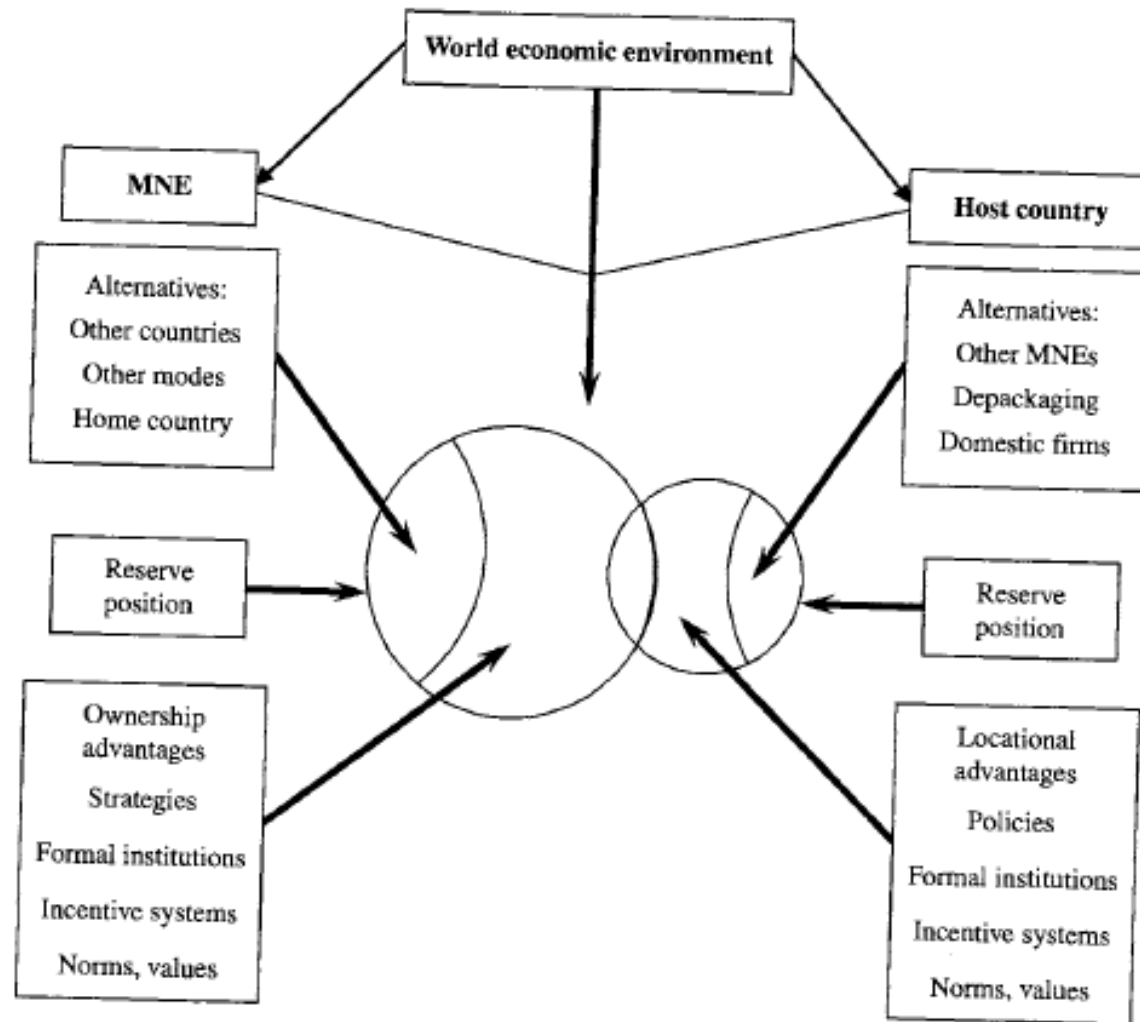
Factores de poder de Gobiernos y ET



source: Adapted from Lecraw and Morrison (1991).

Figure 19.1 The MNE-home/host country relationship

Esquema de negociación entre ET y Gobiernos



Source: Adapted from Lecraw and Morrison (1991).

Figure 19.2 MNEs and host countries – a bargaining framework



Dunning & Lundan (2008). Marco analítico basado en paradigma OLI (5 proposiciones)

- Proposición 1: *ceteris paribus* menores las ventajas de propiedad de las ET → menos probable es que los gobiernos realicen acciones para captar sus inversiones
- Proposición 2: *ceteris paribus* mayor la competencia entre países por las inversiones (nacionales y de ET) y más 'footloose' sean esas inversiones → más los gobiernos necesitan asegurar sus ventajas de localización (activos dentro de sus fronteras) comparadas con los países competidores



Dunning & Lundan (2008). Marco analítico basado en paradigma OLI (5 proposiciones)

- Proposición 3: mayor el atractivo de los recursos, mercado o capacidades del país receptor y mayor la competencia entre ET por esos activos → más probable es que los gobiernos puedan implementar acciones para extraer el máximo beneficio de la presencia de ET



Dunning & Lundan (2008). Marco analítico basado en paradigma OLI (5 proposiciones)

- Proposición 4: mayor el valor de las ventajas de propiedad de la ET (*O-specific advantages*) y más sistémica sea su naturaleza → menos probable que esté dispuesta a sacrificar control jerárquico sobre esos activos, o realizar acuerdos cooperativos con firmas extranjeras
- Proposición 5: más la ET busca aumentar sus ventajas de propiedad, o transformarse en jugador global → más buscará realizar alianzas con firmas del exterior capaces de proveer los activos, competencias o mercados que busca



Evolución histórica de la relación ET-Estados receptores de IED (Dunning y Lundan, 2008)

- Escenario cambiante desde 1950
 - Etapa “*honeymoon*” hasta mediados 60s
 - Etapa confrontación hasta segunda mitad 70s
 - Reconciliación desde 80s....
 - sigue....en el clima de inversiones siglo XXI (con algunas excepciones)



Según Dunning (2008), las políticas hacia la IED se pueden clasificar en cuatro grupos:

- i. Condiciones de entrada o de instalación de una filial (competencia vía reglas o vía incentivos)
- ii. Requisitos de operación esperados o demandados para las filiales por parte de los estados
- iii. Condiciones para la salida de inversores extranjeros
- iv. Búsqueda de formas costo-efectivas para atraer IED



Fiscal Incentives

- Reduction of the standard corporate income tax rate.
- Tax holidays.
- Allowing losses incurred during the holiday period to be written off against future profits.
- Accelerated depreciation allowances on capital taxes.
- Investment and reinvestment allowances.
- Reductions in social security contributions.
- Deductions from taxable earnings based on the number of employees or on other labour-related expenditures.
- Corporate income tax deductions based on, for example, expenditures relating to marketing and promotional activities.

Value-added-based incentives, including:

- Corporate income tax reductions or credits based on the net local content of outputs.
- Granting of income tax credits based on net value earned.

Import-based incentives, including:

- Exemption from import duties on capital goods, equipment or raw materials, parts and inputs related to the production process.
- Tax credits for duties paid on imported materials or supplies.



Export-based incentives, including:

- Exemptions from export duties.
- Preferential tax treatment of income from exports.
- Income tax reduction for special foreign exchange-earning activities or for manufactured exports.
- Tax credits on domestic sales in return for export performance.
- Duty drawbacks.
- Income tax credits on net local content of exports.
- Deduction of overseas expenditures and capital allowance for export industries.

Financial Incentives

- Direct subsidies to cover (part of) capital, production or marketing costs in relation to an investment project.
- Subsidised loans.
- Loan guarantees.
- Guaranteed export credits.
- Publicly funded venture capital participating in investments involving high commercial risks.
- Government insurance at preferential rates, usually available to cover certain types of risks such as exchange rate volatility, currency devaluation, or non-commercial risks such as expropriation and political turmoil (often provided through an international agency).



Other Incentives

- Subsidised dedicated infrastructure.
- Subsidised services, including assistance in identifying sources of finance, implementing and managing projects, carrying out pre-investment studies, information on markets, availability of raw materials and supply of infrastructure, advice on production processes and marketing techniques, assistance with training and retraining, technical facilities for developing know-how or improving quality control.
- Preferential government contracts.
- Closing the market to further entry or the granting of monopoly rights.
- Protection from import competition.
- Special treatment with respect to foreign exchange, including special exchange rates, special foreign debt-to-equity conversion rates, elimination of exchange risks on foreign loans, concessions of foreign exchange credits for export earnings, and special concessions on the repatriation of earnings and capital.

BOX 19.2 CATEGORIES OF PERFORMANCE REQUIREMENTS



Prohibited by the TRIMs Agreement

- Local content requirements.
- Trade-balancing requirements.
- Foreign exchange restrictions related to the foreign exchange inflows attributable to an enterprise.
- Export controls.

Prohibited, Conditioned or Discouraged by IIAs

- Requirements to establish a joint venture with domestic participation.
- Requirements for a minimum level of domestic equity participation.
- Requirements to locate headquarters for a specific region.
- Employment requirements.
- Export requirements.
- Restrictions on sales of goods or services in the territory where they are produced or provided.
- Requirements to supply goods produced or services provided to a specific region exclusively from a given territory.
- Requirements to act as the sole supplier of goods produced or services provided.
- Requirements to transfer technology, production processes or other proprietary knowledge
- Research and development requirements.

Not restricted

- All other performance requirements.



2. Clasificación según instrumentos de política hacia el capital extranjero



Definición de instrumentos de política

- **Condiciones de entrada:** obligación de coparticipación ET-EN, Limitación a las actividades en las que las ET pueden participar, Obligatoriedad de Localización de la inversión en alguna región dentro del país. Puede ser negativo o positivo
- **Requisitos de desempeño:** Contenido local u otros, puede ser a cambio de incentivos
- **Competencia vía reglas:** ambiente de negocios, Ley de inversión, Zonas Francas no asignadas específicamente a ciertas empresas, en general Tratamiento Nacional, o normas específicas para garantizar estabilidad (Tipo DL600 Chi o Contratos Col)
- **Competencia vía incentivos:** Zonas Francas asignadas a empresas, exoneraciones fiscales a medida, contribuciones en infraestructuras



Definición de instrumentos de política

- **Incentivos específicos a sectores:** por ejemplo Hidrocarburos, Minería, Alta Tecnología, Automotor, etc. Políticas sectoriales importantes que puedan actuar como condicionantes o atractores de IED (PENDIENTE TRABAJAR MÁS)
- **Procesos de negociación entre Estado y ET**
- **Agencias de promoción**
- **Acuerdos internacionales:** Tratados de libre comercio, Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) PENDIENTE ESTABLECER LIMITES CUALITATIVOS, SOLO ALGUNOS CASOS SE PONEN
- **Ambiente hostil:** expropiaciones, nacionalizaciones, preferencia explícita por empresas de capital nacional en las políticas y acciones públicas



3. Orientación general de las estrategias hacia el capital extranjero de los países latinoamericanos



Clasificación de países según orientación general hacia el capital extranjero

- El Gobierno o la sociedad confía en que el CAPITAL EXTRANJERO puede ser:
 - MOTOR PRINCIPAL DEL DESARROLLO,
 - PUEDE AYUDAR o
 - VA EN CONTRA del Desarrollo Nacional
- LA ESTRATEGIA HACIA EL CAPITAL EXTRANJERO Y LA IED INVOLUCRA ROL DEL CAPITAL EXTRANJERO EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO
- la estrategia de desarrollo, como el rol de capital extranjero, pueden ser EXPLÍCITOS O NO.
 - Siempre habrá que deducirlo de la orientación general de los instrumentos, pero si los objetivos generales aparecen en documentos públicos podremos contrastarlos.



Tipología para clasificación de países según orientación general de política hacia las ET

<p>Grado de confianza en el capital extranjero</p> <p>Búsqueda de acuerdos y negociación</p>	<p>Liberal/promotor</p>	<p>Regulador</p>	<p>Expropiador/ confrontador?</p>
<p>Negociador (en general, supone predominio de competencia vía incentivos?)</p>	<p>2. Promotor con contrapartidas</p>	<p>3. Regulador con garantías, trato nacional para ET</p>	<p>5. Expropiador dentro del sistema</p>
<p>No negociador (reglas-liberal)</p>	<p>1. Promotor/liberal sin contrapartidas</p>	<p>4. Regulador unilateral, no acepta trato nacional</p>	<p>6. Expropiador NACIONALISTA O anti-sistémico?</p>



Tipología aplicada a los 13 países estudiados

Grado de confianza en el capital extranjero	Liberal/promotor	Regulador	Expropiador/ confrontador?
Búsqueda de acuerdos y negociación			
Negociador (para 2 y 3 supone predominio de competencia vía incentivos)	2. Costa Rica	3. Brasil, Ecuador	5. Argentina, Bolivia, Venezuela
No negociador (reglas-liberal?)	1. Chile, Colombia, Panamá, Paraguay, Perú, México, Uruguay	4.	6.



4. Conclusiones preliminares y agenda



Conclusiones preliminares

- El casillero de régimen anti-ET (clase 6) está vacío más allá del discurso antimperialista
- El casillero de regulador sin negociación (clase 4) también está vacío, pero es importante porque en él entrarían la mayoría de los países a inicios de los 70s
- Tres países hacen expropiaciones, pero en solo dos de ellos se releva “ambiente hostil” según varios documentos: Arg y Ven, igualmente se incluye Bol en categoría 5



Conclusiones preliminares

- La mayor parte de los países entran en categoría 1, liberal/promotor, son 7
- Solo Costa Rica califica como promotor con negociación, busca inversores HT y otorga ZF con fórmula de contenido local
- Panamá es un caso a estudiar mejor, es posible que haya procesos de negociación, por lo menos en Ciudad del Saber (98) y AEEPP (04)



Conclusiones preliminares

- Brasil y Ecuador los clasificamos como reguladores y negociadores, pero con garantías para el capital extranjero. Es claro en Bra, Ecu quedan más dudas sobre aplicación de políticas sectoriales, que son las que Brasil aplica con incentivos fuertes.
- En ambos casos se verifica tratamiento nacional para las ET
- El giro hacia la izquierda de los países de AL no implicó un viraje hacia una estrategia asistida por la IED, salvo en casos 2 y 3.



Agenda

- Estudiar mejor:
 - algunas categorías de instrumentos, en especial sectoriales (enfaticar cambios en regulación de minería y energéticos), ¿hasta donde realizan políticas industriales con impacto potencial sobre la IED? Ej: Plan Chile Compite 2006, CORFO Programa Alta Tecnología 2011
 - Acuerdos internacionales
 - Procesos de negociación
- Estudiar los cambios entre los noventa y el siglo XXI, para comparar mejor con ICRG y con recepción de IED



Agenda 2

- Separar categoría 1, liberales/promotores en competencia vía reglas vs vía incentivos, probablemente ello implique separar liberales y promotores, aunque estos sean sin contrapartidas
 - Casos muy relevantes: Panamá