



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
E/CN.12/C.1/WG.2/9
10 de febrero de 1959
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COMERCIO
Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano
Segunda Reunión
México, D.F., México, 16 de febrero de 1959

MEDIDAS GUBERNAMENTALES QUE EN UN MERCADO
REGIONAL LATINOAMERICANO REPERCUTEN SOBRE
LA INVERSION EXTRANJERA PRIVADA

Nota: Este texto debe considerarse como provisional
y sujeto a revisión

CONTENIDO

	<u>Página</u>
Introducción.....	3
I. La inversión extranjera privada y la reglamentación de las actividades comerciales en general.....	3
II. Incentivos legales y tratamiento preferencial en materia de cambios.....	7
III. Incentivos legales: impuestos y aranceles	12
IV. La doble tributación internacional en un mercado regional.....	19
V. Coordinación de otros aspectos institucionales	23

INTRODUCCION

En el siguiente documento se resumen tres estudios de las directivas oficiales que se relacionan con la inversión extranjera privada en un mercado regional latinoamericano. Uno de ellos, que trata de la inversión extranjera dentro del sistema de control de cambios que rige en algunos países latinoamericanos, ha sido analizado por la Unión Panamericana como su aporte a un proyecto emprendido conjuntamente con la CEPAL. En otro estudio la Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas analiza los incentivos tributarios a la inversión extranjera en América Latina. La oficina de Washington de la CEPAL ha estudiado la política arancelaria y otros aspectos institucionales que se relacionan con la inversión extranjera privada. También se ha hecho cargo de coordinar el proyecto y de elegir las muchas cuestiones de orden político, mencionadas en este sumario, que deberán afrontar los gobiernos latinoamericanos respecto de la inversión extranjera privada en un proceso de integración económica. Cabe señalar que estas cuestiones, expuestas en forma de preguntas al final de cada sección, sólo se presentan a título de ejemplo.

Después de revisados, los documentos básicos se presentarán a la CEPAL en su octavo período de sesiones.

I. LA INVERSION EXTRANJERA PRIVADA Y LA REGLAMENTACION DE LAS ACTIVIDADES COMERCIALES EN GENERAL

Actualmente hay gran variedad de leyes y reglamentos que rigen las inversiones comerciales extranjeras en los países latinoamericanos. La mayoría de las diferencias se deben a que la reglamentación de la actividad comercial privada, sea cual fuere la nacionalidad de los inversionistas, ha evolucionado de modo independiente en cada país.

Para un proceso de integración económica en América Latina habrá que coordinar de algún modo las normas oficiales en un terreno tan vasto. Esto será necesario para que haya suficiente analogía entre las instituciones de los países miembros como para que el emplazamiento y la escala de actividad económica puedan determinarse principalmente en virtud de consideraciones económicas. Este requisito es indispensable, ya se encare la creación de un mercado común latinoamericano desde el punto de vista

/regional, ya

regional, ya se prevea que las distintas subregiones habrán de desempeñar una función importante durante el período de transición. Tampoco ha de variar el problema en caso de combinarse cualquiera de los métodos descritos con el enfoque sectorial.

La necesidad de una organización institucional más o menos similar en los distintos países parece ser más apremiante en relación con el emplazamiento de empresas controladas por intereses extranjeros, que en relación con el de empresas locales. En general, parece que las empresas extranjeras tienen mayor movilidad que las locales. Esto se debe sobre todo a que en las primeras la propiedad y la administración están separadas, y con frecuencia también a que cuentan con mayores recursos financieros que pueden utilizar cuando las circunstancias aconsejen un cambio de ubicación. Por otra parte, las empresas locales - generalmente de tamaño medio o pequeño, - en las cuales se combinan la propiedad (generalmente limitada) y la administración, están más arraigadas en el país en que desarrollan sus actividades. En consecuencia, la sensibilidad a las diferencias de organización institucional y, en general, al "clima de inversión" entre los distintos países, es mucho mayor en el caso de las empresas de propiedad extranjera que en el de las locales.

Las diferencias señaladas entre empresas locales y extranjeras seguramente han de perdurar en los países menos avanzados que inicien un proceso de integración económica. Es probable que ellas se acentúen por varios decenios hasta que el nivel de organización, eficiencia técnica y poderío financiero de las empresas locales llegue a aproximarse al de las empresas extranjeras.

De modo general se prevé que la creación de zonas elásticas de comercio libre entre los países miembros y la imposición paulatina de un arancel común frente al resto del mundo, habrá de repercutir en las inversiones actuales y en mayor grado aún sobre las futuras. Por lo que toca a la modalidad actual de inversión, puede pronosticarse que no variará mucho la situación de las empresas que producen principalmente para la exportación, frecuentemente controladas por intereses extranjeros. Del mismo modo, muchas de las actividades económicas de abastecimiento del mercado local al amparo de los gastos de transporte, no resultarán afectadas, a menos que se

/reduzca la

reduzca la incidencia de tales gastos, como ocurrirá inevitablemente en el caso de varios productos. Por lo tanto, será principalmente en relación con los productos manufacturados y con algunos productos alimenticios que la mayor competencia debida a la supresión de aranceles entre los países miembros habrá de introducir algunos cambios en la modalidad de las inversiones actuales.

Como la mayor competencia dentro de un mercado regional debe constituir una de sus principales características, las empresas marginales se verán obligadas a interrumpir sus actividades o a renovar el material (ya sea para reducir los gastos o dedicarse a otro tipo de producción), o también a emigrar a otro país de la región donde el costo de producción sea inferior. ^{1/} Dejando a un lado las industrias que producen principalmente para el mercado internacional, parece que por lo común las empresas de propiedad extranjera estarán en mejores condiciones de adaptarse que las empresas nacionales. Además de la mayor movilidad ya señalada, los derechos industriales (patentes, etc.) y los conocimientos técnicos con que cuentan las empresas extranjeras les permitirán reorientar más fácilmente su producción, ya sea para fabricar artículos distintos, ya sea para especializarse en aquéllos en que la rivalidad sea menor. También es probable que la necesidad de buscar otra ubicación no sea tanta por haberse elegido su emplazamiento original teniendo más en cuenta la relación de costos entre varios países que las inversiones análogas hechas por nacionales. ^{2/}

Aunque cabe suponer que se producirá alguna orientación de la actual inversión privada - incluida la extranjera - como consecuencia de la adopción de una política arancelaria común en un proceso de integración económica, sus principales repercusiones se harán sentir más adelante. La más

^{1/} Tal vez sea necesario hacer excepciones en este proceso, manteniendo la protección aduanera o de algún otro modo, en el caso de algunas actividades económicas de los países menos avanzados que participen en un mercado común, a fin de dar a esas actividades más tiempo para adaptarse.

^{2/} Esta conclusión parece deducirse cuando se comprueba que de las inversiones norteamericanas directas en la industria manufacturera latinoamericana, que en 1957 alcanzaban a 1 693 millones de dólares (cifra provisional), 1 300 millones corresponden a tres países (Argentina, Brasil y México) que debido al tamaño de sus mercados internos dan economías de escala que no existen en la misma proporción en otros países de la región.

importante de ellas será la fusión de varios mercados nacionales, generalmente pequeños, en uno mucho mayor, lo que permitirá la creación de empresas que puedan alcanzar el tamaño óptimo.

Por las razones ya indicadas en relación con el desplazamiento de la actividad económica actual, parece probable que la inversión extranjera reaccione más rápidamente que la interna ante la creación de zonas de comercio mucho más extensas.

En todo caso, un mercado regional latinoamericano ha de ofrecer un gran incentivo a la inversión extranjera. Como precedente puede señalarse que una encuesta hecha por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos entre muchas empresas de ese país demostró que la reducción de aranceles entre los miembros del GATT había estimulado las inversiones en sus países respectivos. ^{3/} Por lo común se considera que la creación de la Comunidad Económica Europea ha sido un gran incentivo para la expansión de las inversiones norteamericanas en esa zona, como parte de un proceso más general de inversión acelerada con fines productivos que utiliza sobre todo capitales locales. ^{4/}

Aunque la ampliación de la zona económica ha de proporcionar un notable estímulo a la inversión privada extranjera, se puede prever, como lo enseña la historia, que se producirá con el tiempo un incremento aún mayor, tanto en términos absolutos como relativos, de la inversión de capitales locales. Puede ocurrir que las diferencias de organización institucional desfiguren algo la nueva modalidad de inversión, pero cabe suponer que la motivación económica ha de predominar aún más en una zona más amplia. Todavía será necesario coordinar las políticas nacionales de inversiones extranjeras para impedir que los países compitan innecesariamente entre sí a fin de obtener capitales extranjeros a través de los distintos medios que se describen más adelante. Sin embargo, la importancia económica de tales privilegios será menor que la de las ventajas relativas de los

^{3/} Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Factors Limiting U.S. Investment abroad, Segunda parte: "Business views on the U.S. government's role", pág. 13

^{4/} American Management Association, The European Common Market: New Frontier for American business, Nueva York, 1958.

recursos de producción con que contará en mayor escala un mercado regional.

Estas consideraciones llevan a plantear varias preguntas, entre las cuales pueden mencionarse las siguientes:

1) Si el proceso de integración económica ha de estimular la inversión de capitales comerciales locales y extranjeros ¿será necesario que el gobierno proteja las industrias nacionales? Y, en caso afirmativo ¿qué actividades económicas debe proteger, en qué circunstancias y con qué medios?

2) En relación con la pregunta anterior ¿hasta qué punto sería preferible ofrecer a las empresas locales algunos incentivos positivos?

3) ¿Hasta qué punto habría que modificar las respuestas a las preguntas anteriores para adaptarlas a los países menos avanzados de América Latina?

4) ¿En qué casos debe darse a las inversiones de nacionales de otros países latinoamericanos el mismo tratamiento legal que a las inversiones locales y en qué casos deben asimilarse a las que proceden de afuera de la región?

II. INCENTIVOS LEGALES Y TRATAMIENTO PREFERENCIA EN MATERIA DE CAMBIOS

Quince países latinoamericanos tienen ahora alguna forma de incentivos legales (eran 16 hasta que la Argentina los derogó en enero de 1958). Nueve países conceden franquicias tributarias para el fomento industrial (Panamá, Haití, Ecuador, Guatemala, México, Cuba, El Salvador, Costa Rica y Honduras). Cuatro países (Brasil, Nicaragua, Colombia y Paraguay) han aprobado leyes destinadas concretamente a atraer las inversiones extranjeras mediante concesiones cambiarias. Dos países (Bolivia y Chile) han combinado los incentivos cambiarios y tributarios en una sola ley encaminada a lograr ambos objetivos.

En general los incentivos legales a la inversión extranjera mediante la concesión de un tratamiento preferencial en materia de cambios han sido adoptados en países que continuamente tienen dificultades en su balanza de pagos. Con una o dos excepciones, los reglamentos fundamentales fueron aprobados en la postguerra, siendo el período de mayor actividad el de 1952-58. El incentivo suele darse en forma de prelación cambiaria y/o en forma de un tipo preferencial conforme cual se puede - dentro de ciertos límites - transferir las utilidades o repatriar el capital.

El tratamiento especial al capital extranjero suele concederse de dos maneras distintas. Una de ellas consiste en considerar la inversión extranjera como parte integrante de la legislación sobre control de cambios; en este caso, las prelaciones del desarrollo económico habitualmente sirven de orientación a las autoridades cambiarias. La otra en promulgar una ley de inversiones extranjeras independiente de las leyes impositivas normales o de control de cambios; en este caso, se enumerarán los objetivos generales de un programa de desarrollo económico, aunque en su aplicación habrá de influir la situación de la balanza de pagos. Una ley de inversiones extranjeras de este tipo suele presentarse como un todo completo y tiene la ventaja de ser más flexible, más duradera, tal vez, y más eficaz por el efecto psicológico que tiene sobre los probables inversionistas. Se emplea este método para conciliar los objetivos de la política de desarrollo con las continuas dificultades en la balanza de pagos.

/En cierto

En cierto sentido a los países que emplean este método se les plantea un dilema: quieren estimular el ingreso de otros capitales extranjeros y limitar al mismo tiempo el egreso de capitales ya invertidos. El dilema se resuelve mediante una transacción conforme a la cual se restringe el egreso de capitales nacionales al propio tiempo que se favorece el egreso de capitales extranjeros. Se satisface el objetivo de desarrollo económico estimulando la afluencia de determinados tipos de capital en el entendido de que más adelante no se restringirá considerablemente su egreso. La situación de la balanza de pagos se resuelve equilibrando las utilidades obtenidas de los ingresos de capital con la carga futura que representarán los servicios financieros. La legislación de esta índole llega a ser muy compleja, como puede apreciarse en los casos del Brasil y Chile, y de la Argentina antes de la derogación de estas leyes.

Se organizan mecanismos administrativos y procedimientos de selección muy complicados. Se instituyen comisiones especiales para estudiar una propuesta con arreglo a su importancia nacional, su compatibilidad con la política vigente de desarrollo económico, su empleo de materias primas o mano de obra nacionales, y su repercusión competitiva sobre las empresas establecidas. Entonces se inscribe la propuesta aceptada y el capital suscrito sirve de base a la cual se aplican los porcentajes autorizados para la transferencia de utilidades y de capitales; pero así surgen nuevas complicaciones en el momento de definir el capital con fines de inscripción o de definir los ingresos para su transferencia. En algunos casos se incluye el capital suscrito y no el prestado; otras veces se incluyen las marcas comerciales y patentes, creándose complejos problemas de valoración, en tanto que otras veces se dejan fuera.

Los resultados de dichos incentivos legales no han sido muy satisfactorios. En general, no se ha producido la esperada afluencia de capital extranjero y en algunos países dichos resultados han sido ínfimos. A veces se afirma que el notable incremento de la inversión extranjera en algunos países puede atribuirse a dichas leyes. Pero en tal caso se exagera la importancia de ese estímulo y se hace caso omiso del auspicioso crecimiento de la economía latinoamericana durante el último decenio,

/debido a

debido a mayores oportunidades comerciales, el aumento de la población y el alza de los ingresos. Además, la creciente rivalidad en estos mercados entre los productores norteamericanos y europeos ha tenido un efecto catalítico mayor que el de la legislación examinada. El favorable ambiente económico, jurídico e institucional, acompañado de mercados en pleno desarrollo, comunmente ofrecerá un incentivo mayor que las franquicias cambiarias y/o tributarias. En resumen, las leyes de estímulo de la inversión extranjera sólo han tenido en el mejor de los casos un efecto marginal y no han servido por sí solas para atraer las inversiones extranjeras hacia los países que ofrecen tales incentivos.

Varias razones explican la naturaleza marginal de esta legislación. En primer lugar, cabe señalar que muchos de los llamados "incentivos" no son más que un alivio de los obstáculos a la inversión que se crearon o aparecieron en un período anterior. En segundo lugar, no sólo se han limitado los cambios preferenciales a determinados sectores de inversión, sino que han durado muy poco en algunos países, como la Argentina, Colombia, el Brasil y Chile, donde los incentivos cambiarios fueron anulados efectivamente al variar la situación de la balanza de pagos.^{5/} De modo que ningún inversionista puede estar seguro de que los incentivos de hoy no se revocarán mañana. En muchos casos la inversión extranjera llegada a un país que la estimulaba legalmente se encuentra ahora en la necesidad de transferir sus utilidades al tipo del mercado libre, que está expuesto a continua depreciación cuando las fuerzas inflacionarias dominan la economía. Por reconocer esta posibilidad suele ocurrir que las empresas prefieran entrar al país por el mercado libre sin hacer uso de los incentivos legales y la inscripción, porque ya también pueden salir por el mercado libre. En tercer lugar, es indudable que la retención de parte de las utilidades en divisas constituye un incentivo, pero también en este caso las ventajas pueden quedar anuladas por el tipo nada favorable de cambio al que deben entregar esas utilidades al Banco Central. Cuarto, los trámites administrativos de ejecución de las leyes de

^{5/} Es significativo que estos cuatro países figuren entre aquellos que no negociaron con los Estados Unidos acuerdos de protección de la inversión privada para garantizar la convertibilidad cambiaria.

estímulo habitualmente conducen a decisiones ad hoc, lo que resulta en un tratamiento distinto para cada inversionista y cada proyecto.

El proceso de selección no es complemento indispensable del incentivo legal, porque tiene como principal función proteger de la competencia a las industrias establecidas, ya sean nacionales o extranjeras. Así como el arancel es el artificio clásico de protección de las industrias nacionales contra los productos importados, el proceso de selección va algo más allá al impedir que se establezcan otras fábricas rivales que de otro modo acudirían al país atraídos por el crecimiento del mercado y las perspectivas de grandes utilidades.

La importante afluencia de capitales extranjeros ocurrida en los últimos años en algunos países que no cuentan con leyes de estímulo (Perú y Venezuela) o en otros países que dan franquicias tributarias para la expansión industrial, pero no un tratamiento cambiario preferencial (México y Cuba), parece corroborar que las leyes de estímulo, cuando menos en materia de divisas, sólo tienen un efecto marginal.

Cabe prever que las leyes de estímulo en materia de divisas han de ser reformadas en un mercado regional, no tanto para favorecer la inversión extranjera, como para atender a otras consideraciones de mayor alcance. Es inconcebible que la iniciativa de crear una amplia zona de libre circulación de bienes entre países miembros se vea frustrada en parte por restricciones al movimiento de capitales entre ellos. La libertad de movimiento debe ser la misma tanto para las empresas de propiedad de residentes de los países miembros y como para las dirigidas por intereses extraños a América Latina. Además, cuando se tiene en cuenta que el establecimiento de un mercado regional latinoamericano probablemente demorará mucho, parece probable que durante ese período se extienda la libertad de pagos a todos los países de la región. En realidad, la libertad de pagos puede llegar a considerarse como instrumento esencial de un proceso de integración económica. En tales condiciones, la selección de las inversiones extranjeras en relación con proyectos concretos, hasta el punto en que pueda considerarse necesaria, deberá hacerse en un plano distinto,

/como sería

como sería el de las autorizaciones comerciales.

Como la libre circulación de bienes en un mercado regional latinoamericano constituye la meta final, cabe suponer que su corolario lógico sea el libre movimiento de capitales. (Esto se reconoció, por ejemplo, en el Tratado de Roma.) El logro de estos objetivos plantea varias preguntas importantes, entre ellas las siguientes:

1) Si algunos países miembros de un mercado común siguen fiscalizando los pagos fuera de la región y otros tienen monedas convertibles ¿cómo podrá garantizarse la libertad de los movimientos de capital dentro de la región?

2) El control de cambios establecido en algunos países miembros ¿puede distinguir entre los capitales de residentes latinoamericanos y los manejados por intereses ajenos a la región?

3) Si hay grandes diferencias en la estabilidad del tipo de cambio de las monedas de los países miembros ¿qué influencia tendrán con el tiempo en la distribución geográfica de las inversiones privadas extranjeras en América Latina?

4) Si las funciones de selección previstas en las leyes referentes a las inversiones extranjeras siguen normas distintas de las de otros países latinoamericanos ¿en qué medida podrán aplicarse aquéllas teniendo en cuenta los movimientos de capital dentro del mercado común?

5) Si la función de "selección" de las inversiones extranjeras se abandonara junto con la legislación pertinente ¿con qué procedimiento se reemplazará, en caso necesario, y hasta qué punto deberá ajustarse a los que adopten los demás países latinoamericanos?

III. INCENTIVOS LEGALES: IMPUESTOS Y ARANCELES

En casi todos los países de América Latina ha sido un elemento conspicuo de la actividad oficial encaminada a estimular las inversiones privadas, la adopción de leyes que permitan conceder franquicias tributarias y otros privilegios a las empresas industriales nuevas o crecientes. Por regla general, en ellas no se distingue entre empresas locales y extranjeras. ^{6/}

En algunos países los incentivos tributarios y arancelarios están contenidos en las leyes generales de fomento promulgadas para estimular la inversión en empresas nuevas o ya establecidas. En otros casos, estas disposiciones aparecen en leyes especiales de estímulo de determinadas industrias, o en leyes y reglamentos generales sobre tributación, trabajo, etc.

Desde el punto de vista de sus efectos, las concesiones tributarias existentes se dividen en tres grandes categorías:

a) Las que se relacionan principalmente con la inversión, inicial, como las exenciones de inscripción y patentes y de derechos de importación para la maquinaria, los equipos y materiales de construcción;

b) Las que inciden sobre el capital de trabajo de la empresa, como las exenciones a los impuestos de compraventa y producción y a los derechos sobre las importaciones de materias primas, y

c) Las que influyen directamente sobre las ganancias del inversionista, es decir todas las exenciones de impuestos sobre la renta y las utilidades.

Es evidente que cada una de estas categorías no puede definirse exactamente excluyendo a las demás y que las dos primeras, por ejemplo, también guardan relación con la renta final que obtiene el inversionista sobre todo en un mercado competitivo.

^{6/} En muchos países hay impuestos y recargos especiales que, por su naturaleza, repercuten más sobre las empresas extranjeras que sobre las nacionales, pero son de aplicación general y tienen por objeto gravar a los rentistas que residen en el extranjero más bien que a las empresas extranjeras propiamente dichas. Entre ellos se cuentan los que gravan las remesas al extranjero, los dividendos distribuidos a no residentes (en lugar del impuesto sobre la renta que pagan los accionistas nacionales) y los recargos por "ausentismo" sobre determinados ingresos, especialmente los que provienen de bienes raíces o la agricultura.

La franquicia más común es tal vez la libre importación de maquinaria y material que utilizará una empresa calificada para instalar una fábrica o para ampliar los medios actuales de producción. También los materiales de construcción y los combustibles suelen incluirse entre los productos que pueden importarse sin pagar derechos. La exención se aplica en casi todos los casos a los derechos de importación y a todos los impuestos que gravan la importación de bienes salvo los cargos de almacenamiento, acarreo y otros análogos. Como este tipo de concesión se encuentra en casi todos los países, parece evidente sin duda su relación con el incremento inmediato de los medios productivos. En el caso de las materias primas se emplea comunmente un método más selectivo que guarda relación con la política general de la mayoría de los países encaminada a estimular las industrias que elaboran materias primas nacionales y evitar en lo posible las industrias que dependen principalmente de materias primas importadas.

Suele concederse la total exención de derechos de aduana ya sea para la instalación inicial exclusivamente, ya sea para todas las importaciones de maquinaria y material que se necesitarán por un período de 6 a 20 años (el más frecuente es de 10 años). Sólo en pocos casos se concede una exención parcial, mientras que en un país, por lo menos, se ha supeditado la libre importación de maquinaria al empleo de no menos de un 80 por ciento de materias primas nacionales. Para todas las exportaciones libres de derechos se exige siempre que los artículos importados no se produzcan en el país en cantidad suficiente y calidad adecuada.

Varios países conceden exenciones de los derechos de exportación. Como en todos ellos las industrias que podrían beneficiarse con esta franquicia suelen ser nuevas industrias elaboradoras, esta medida puede considerarse como un estímulo a nuevos tipos de exportación. Las principales exportaciones reconocidas de un país no están normalmente amparadas por incentivos legales por ser en muchos casos fuentes importantes de ingresos fiscales.

Algunas leyes prevén una exención total de los impuestos de exportación por determinado número de años; otras autorizan al gobierno a fijar la duración exacta de la exención y unas obligan al gobierno a decidir en cada caso concreto la duración y también el monto de la franquicia.

/Muchos de

Muchos de los sistemas de incentivos tributarios establecen exenciones de los impuestos sobre la renta y las utilidades. En muchos países se concede la exención total de estos impuestos por un plazo de un año o más, después del cual se aplican exenciones parciales que disminuyen progresivamente en plazos sucesivos. En otros casos las reducciones son distintas según el tipo de industria o con arreglo a la decisión que adopten las autoridades en cada caso. Las reducciones de los impuestos sobre la renta y las utilidades previstas explícitamente en la legislación varían del 25 por ciento hasta la exención total. Según otras leyes el gobierno decide en cada caso la importancia de la exención. Los plazos para estas franquicias también son muy variables y duran de uno a veinte años, aunque en general son de 5 a 10 años.

La combinación en cada país de estos dos elementos, es decir la proporción y el plazo de la exención, hace que sea muy variada la serie de concesiones en los distintos países.

Al analizar las franquicias del impuesto sobre la renta en distintos países se advierte que ellas son estudiadas con sumo cuidado por los gobiernos, la mayoría de los cuales no están evidentemente dispuestos a conceder exenciones totales por largos plazos. Puede relacionarse este factor con la importante función que ya se asigna al impuesto sobre la renta en la administración tributaria de casi todos los países; pero también puede deberse a la creencia de que las concesiones que contribuyen a reducir los gastos pueden ser tan necesarias en determinadas circunstancias, aunque no siempre tan ventajosas, como las que aumentan las ganancias. Sin embargo, las exenciones del impuesto sobre la renta son mayores que lo que indican los incentivos legales porque en casi todos los países se han incorporado al impuesto general sobre la renta algunos elementos de estímulo. Las utilidades reinvertidas con determinados fines están frecuentemente exentas hasta cierta suma. Existen asimismo distintas fórmulas de depreciación acelerada para fomentar las inversiones de capital fijo.

También en los distintos países se conceden exenciones de uno o varios impuestos indirectos, como los impuestos a la venta y las tasas de lujo, los impuestos a las transacciones y al capital. En estos casos suele

/concederse la

concederse la exención total por plazos de 3 a 5 años y algunos países también reconocen una exención parcial por otro plazo de 5 años. Varios países también admiten exenciones totales o parciales de los derechos de inscripción y patentes y de todos los demás impuestos que gravan la creación de nuevas empresas.

Tanto la naturaleza como el alcance de las franquicias varían mucho de un país a otro, aunque esta variación suele ser más aparente que real. Por una parte, las franquicias tributarias que concede un país se relacionan con su propio sistema impositivo y así lo que aparentemente es una diferencia en el sistema de incentivos tributarios, tal vez sólo se debe en realidad a que son distintos los sistemas tributarios básicos. Entonces, distintos sistemas de franquicias tributarias pueden tener efectos equivalentes cuando se aplican en distintos países y se relacionan con sus respectivos sistemas tributarios. También distintas disposiciones técnicas pueden tener efectos análogos en lo que se refiere a la exención tributaria total. Por ejemplo, la exención total del impuesto sobre la renta por 3 ó 5 años, como se concede en Honduras y Nicaragua, puede ser al fin de cuentas bastante similar al de una exención parcial por 6 u 8 años, reconocida en Guatemala a industrias análogas. Además, las diferencias aparentes de las disposiciones legales pueden quedar anuladas por la flexibilidad con que se aplican. Por esto resulta difícil comparar las franquicias tributarias de distintos países analizando únicamente los incentivos legales. Entonces, las únicas comparaciones útiles son las que se basan en la orientación general del sistema de concesiones. Así, una exención tributaria muy amplia que comprenda casi todos los impuestos por un largo plazo, indica que el gobierno está dispuesto a hacer grandes sacrificios fiscales para atraer a los inversionistas. En cambio, el caso más frecuente de concesiones moderadas revela un deseo de aplicar una serie más refinada de preferencias con objeto de equiparar las franquicias concedidas con la contribución del inversionista. Las diferencias de cantidad y de tipo de los impuestos afectados y de duración de las concesiones indican además la amplitud del sistema de incentivos.

/Hay diferencias

Hay diferencias considerables entre los países latinoamericanos en cuanto a los campos de actividad económica y tipos de empresas a los cuales se ofrecen estímulos tributarios y aduaneros. ^{7/} Estas diferencias acusan las distintas circunstancias y necesidades económicas de cada país. Con todo, la mayor parte de los incentivos legales están destinados a fomentar la industria manufacturera, sobre todo cuando contribuyen a desarrollar una actividad descuidada o un recurso importante, a emplear mano de obra nacional o a sustituir determinadas importaciones con el objeto de equilibrar el balance de pagos.

Varias leyes clasifican estas industrias en diversas categorías conforme a su importancia relativa para la economía. Los privilegios que se conceden a las distintas categorías son de alcance y duración distintos según el lugar que ellas ocupen en la clasificación. Aunque las clasificaciones varían de un país a otro, su modalidad es más o menos la misma. En el grupo más favorecido figuran las industrias que producen a) materias primas, bienes intermedios, máquinas y material; b) sustitutos de las importaciones; y c) productos de exportación. En la categoría siguiente se incluyen las industrias que producen bienes de consumo esenciales y la tercera abarca todas las demás industrias calificadas.

Aunque casi todos los incentivos legales están dirigidos a las nuevas industrias, en algunos casos se distingue entre las empresas nuevas y en operación. Por esto el total de concesiones ofrecidas

^{7/} Por otra parte, las empresas que trabajan en determinadas actividades quedan excluidas de los privilegios, ya sea porque no se las considera suficientemente importantes desde el punto de vista económico o porque están sujetas a regímenes especiales (como las empresas mineras y petroleras o bancarias y financieras).

a las nuevas inversiones puede variar no sólo con arreglo a las distintas categorías establecidas, sino según se trate de inversiones orientadas hacia nuevos campos de actividad o hacia actividades establecidas. Existen algunas diferencias en las definiciones de industrias nuevas o establecidas, pero en general se define como nueva industria la que produce artículos que no se fabrican en el país en el momento de la inversión o que se fabrican con métodos caídos en desuso y material anticuado. Las industrias establecidas son las que ya existen en el país y cuentan con maquinaria moderna, pero cuya producción no basta para satisfacer toda la demanda interna. Por lo general, reciben tratamiento algo menos favorable las nuevas inversiones en industrias establecidas (ya se trate de una empresa existente o nueva) que a las industrias totalmente nuevas. Las concesiones tributarias hechas a una empresa recientemente establecida suelen también extenderse a todas las empresas ya existentes de la misma industria.

Excepción hecha de los aranceles, parece poco probable que la creación de un mercado regional en América Latina resulta en una mayor uniformidad y semejanza de la organización tributaria general de los países miembros. Habrá que saber entonces si los incentivos legales relativos a los aranceles requerirán alguna homogeneidad; pero, en todo caso, será necesario explotar medidas para evitar la reexportación de artículos importados por un país miembro que ya ha concedido una rebaja o exención de derechos aduaneros.

(Nota: Las preguntas relacionadas con la sección 3 han sido agrupadas con las correspondientes a la sección 4 y se encontrarán al final de ésta.)

IV. LA DOBLE TRIBUTACION INTERNACIONAL EN UN MERCADO REGIONAL

Cabe suponer que las diferencias en las cargas tributarias de un país y otro - incluso las resultantes de los diversos incentivos legales - habrán de tener distinto efecto según se considere uno u otro de los tres siguientes movimientos de capital: a) movimientos limitados al país latinoamericano de origen, b) movimientos de capital latinoamericano de un país de la región a otro y c) afluencia a un país latinoamericano de inversiones (incluso utilidades reinvertidas) procedentes de otra región, o movimientos de este capital dentro de América Latina. De éstos, sólo es necesario considerar aquí los puntos b) y c).

Por lo común y en la medida en que las diferencias en el nivel de tributación se deban sobre todo al impuesto sobre la renta (o a gravámenes análogos), ellas serán de poca importancia para las empresas controladas por residentes de los principales países exportadores de capital. En cambio, pueden ser muy importantes para las empresas controladas por residentes de otro país latinoamericano. Esta distinción se debe a los distintos efectos de la doble tributación.

En los principales países exportadores de capital se ha eliminado en gran parte la doble tributación internacional del ingreso derivado de las inversiones extranjeras mediante la acción unilateral que han tomado. Los Estados Unidos, el Reino Unido, el Canadá y la República Federal de Alemania, entre otros, autorizan un crédito tributario por el que reducen el impuesto sobre los ingresos procedentes del extranjero en el mismo monto del impuesto pagado sobre dichos ingresos en el país en que se originan. En algunos casos dicho crédito es superior a la cantidad pagada al país extranjero por concepto de impuesto sobre la renta. Se han dado ejemplos en el Reino Unido, en la categoría recientemente creada del Overseas Trade Corporation, en los Estados Unidos, en las Western Hemisphere Trade Corporations, y, en algunos casos, en Francia, los Países Bajos, Bélgica, Suiza y el Canadá.

Como en casi todos los casos el impuesto sobre la renta del país latinoamericano es menor que el de los países industrializados exportadores de capital, las diferencias en los niveles del impuesto sobre la renta de los

/países de

países de América Latina no constituirían normalmente un factor de importancia para orientar las inversiones comerciales extranjeras. Por el mismo motivo, los incentivos legales, que comprenden rebajas o exenciones del impuesto sobre la renta son bastantes ineficaces desde el punto de vista del inversionista extranjero, por cuanto las obligaciones tributarias de éste en su propio país no suelen variar con estas medidas.

Sin embargo, hay dos zonas de excepción que pueden ejercer alguna influencia en la decisión del inversionista extranjero de instalar una empresa comercial en un determinado país de América Latina. La primera es la distinta importancia relativa que tiene el impuesto sobre la renta en los sistemas tributarios de los diferentes países. Como en general sólo se descuentan los impuestos sobre la renta de la obligación tributaria en el país de origen, hay diferencias en la carga que representan los demás impuestos en los distintos países latinoamericanos. Sin embargo, no es probable que los países del área inicien una reforma fundamental de sus sistemas tributarios para uniformar la carga tributaria de los inversionistas extranjeros.

En la segunda zona de excepción sería conveniente que los países latinoamericanos adoptaran medidas paralelas, sobre todo si se establece un mercado regional. Tiene su origen en el reciente ofrecimiento hecho por los Estados Unidos de América de negociar tratados bilaterales con disposiciones de "ahorro tributario", mediante las cuales los inversionistas norteamericanos podrían descontar del impuesto que pagan sobre la renta en su país las franquicias tributarias que les hubiese concedido un país extranjero en relación con los impuestos normales que rigen en este país. En tales condiciones, los beneficios de los incentivos legales que guardan relación con el impuesto sobre la renta corresponderían al inversionista, como se pretendía, y no al erario, de su propio país. Suponiendo que varios países concretaran convenios de esta índole, podrían surgir para los inversionistas extranjeros importantes diferencias en la carga que les representaba el impuesto sobre la renta. Algunos países podrían tratar de atraer capital concediendo extraordinarias franquicias tributarias y haciéndolas efectivas mediante tratados de "ahorro tributario" con los países exportadores de capital. Tal vez sea necesario algún control por parte de los miembros

/del mercado

del mercado común para evitar, por una parte, que se desvíen de manera indeseable las corrientes de inversión y, por la otra, para reservar a las zonas menos adelantadas de América Latina el derecho a conceder condiciones especialmente favorables a los inversionistas extranjeros.^{8/}

Los movimientos de capital privado local de un país latinoamericano a otro presentan un cuadro muy diferente. A medida que aumente la libertad de comercio y de movimientos de capitales dentro de un mercado regional latinoamericano, es probable que se concierten tratados interlatinoamericanos de impuesto sobre la renta. Hasta ahora no existe un tratado general de esta especie entre países latinoamericanos. Hasta cierto punto lo que se ha dicho sobre la eficacia de las medidas unilaterales para eliminar la doble tributación entre los países proveedores y receptores de capitales también es válido para las relaciones tributarias interlatinoamericanas. La mitad de los países latinoamericanos ^{9/} no gravan en principio los ingresos extranjeros, circunstancia que contribuye en gran medida a reducir la posibilidad de una doble tributación internacional. Además, uno de los países que gravan los ingresos exteriores (México) concede créditos tributarios.^{10/} Sin embargo, se irá creando una gran zona de doble tributación a medida que crezcan los movimientos interregionales de capital.

Apenas sería conveniente como solución un tratado multilateral uniforme sobre impuestos. La regla incorporada en la mayoría de los tratados tributarios vigentes con arreglo a la cual corresponde al país del inversionista asumir la carga principal de los créditos por doble tributación, no tendría aplicación universal en América Latina, donde el

^{8/} Debido sobre todo al crédito tributario que proporcionan unilateralmente los países exportadores de capital, las repúblicas latinoamericanas no han firmado con ellos ningún tratado tributario, excepción hecha del concertado recientemente por Honduras y los Estados Unidos. Sin embargo, tales tratados contribuirán en cierto modo a mejorar el "clima" de inversión en los países importadores de capital.

^{9/} Argentina, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela.

^{10/} El mismo crédito tributario se prevé en el Código Fiscal de Chile, todavía sin promulgar.

país inversionista no ha de ser necesariamente el más adelantado ni el mayor capitalista. En realidad, si puede preverse que la inversión ha de concentrarse en los países más avanzados, son iguales las probabilidades de que el capital se dirija de los países menos avanzados a los más adelantados, o viceversa. Entonces, no sería lógico esperar que los primeros hicieran el sacrificio fiscal que suponen los descargos por doble tributación. En cambio podrían exigir, al menos por un tiempo, el privilegio de conservar el régimen de doble tributación a fin de impedir la fuga de capitales nacionales.

Por consiguiente será necesario aplicar diversas soluciones al problema de la doble tributación internacional en América Latina. Entre países que han llegado a una etapa relativamente avanzada de desarrollo económico, podrían concertarse tratados como los que ahora existen entre los países más adelantados de Europa y América del Norte. Los países menos avanzados podrían postergar la concertación de tales acuerdos o emplear otros métodos. En su caso, la eliminación de la doble tributación podría formar parte de los arreglos globales sobre el acceso a estos países de recursos adecuados de inversión que probablemente se incorporarán en los convenios por los cuales ingresarán al mercado regional. Los problemas que plantean las dos secciones anteriores pueden ilustrarse con las siguientes preguntas:

1) ¿En qué dirección y en qué medida sería conveniente lograr una mayor homogeneidad de los sistemas tributarios nacionales a fin de evitar que se deformen las modalidades de inversión en un mercado regional latinoamericano?

2) ¿Qué grado de coordinación será necesario introducir en los incentivos relacionados con los aranceles de importación en un mercado regional latinoamericano?

3) En relación con los puntos examinados en las dos preguntas anteriores ¿qué excepciones podrán ser necesarias en el caso de los países menos avanzados del mercado regional?

4) ¿Hasta qué punto el capital latinoamericano (incluso las inversiones de cartera) acusarán con el tiempo mayor movilidad en un mercado regional y qué influencia tendrán sobre la modalidad de inversión las diferencias en los sistemas tributarios nacionales?

/5) En el

5) En el supuesto de concertarse acuerdos de "ahorro impositivo" entre los países latinoamericanos y los principales exportadores de capital ¿cómo se podrían coordinar mejor los incentivos legales de los primeros?

V. COORDINACION DE OTROS ASPECTOS INSTITUCIONALES

Es dable prever que los países participantes en un mercado regional desearán conservar su libertad de acción en dos campos que interesan al presente análisis: 1) la línea divisoria entre las empresas oficiales y privadas de producción de bienes y la provisión de servicios, y 2) la delimitación de actividades reservadas a particulares o empresas nacionales. Las decisiones sobre estos puntos son esencialmente de índole política, y por lo tanto, no cabe suponer que se modifiquen por razones económicas exclusivamente.

Sin embargo, es probable que en un mercado común se planteen algunos problemas debidos a la coexistencia de distintos sistemas de producción. Por ejemplo, tal vez sea necesario proteger a las empresas petroleras fiscales de la competencia de firmas privadas que actúan en la región, ya sea manteniendo la situación de monopolio que tienen en sus respectivos países, ya sea mediante subsidios. Cabe imaginar que algunas actividades reservadas a particulares o empresas nacionales, como el cabotaje o el transporte aéreo interno, puedan también extenderse a nacionales y empresas de otros países miembros, excluyendo siempre a las empresas pertenecientes a intereses extraños a la región.

Son de igual naturaleza los problemas derivados de determinadas actividades económicas que debido a su carácter o su tamaño, se establecen sobre la base de concesiones. No se puede esperar que la creación de un mercado regional cambie radicalmente la actitud de cada país frente a las empresas privadas que han recibido concesiones (sobre todo en las industrias extractivas y los servicios de utilidad pública), ni tampoco la gran variedad de condiciones y modalidades incluidas en los respectivos contratos.

La libertad de movimientos de capital a que se llegará con el tiempo en América Latina deberá completarse con su corolario lógico,

/es decir,

es decir, con el derecho de radicación. En caso contrario, el principio podría quedar frustrado por el diferente trato que se diera a los nacionales y empresas de un país miembro, por una parte, y a los nacionales y empresas de otro país latinoamericano, en lo que se refiere a la autorización a emprender actividades lucrativas. Por este motivo, en el Tratado de Roma se prevé la adopción gradual del derecho de radicación en la comunidad económica europea. Tal vez sea necesario volver a examinar el alcance, en un mercado regional, del concepto "industria saturada" por ejemplo, que se emplea en algunos países latinoamericanos.

En un proceso de integración económica habrá que considerar también la cuestión de la libertad de movimiento de las personas. Habida cuenta de las enormes diferencias en las condiciones de vida en América Latina entre los países y las provincias, entre las localidades urbanas y las rurales, las corrientes migratorias podrían crear repentinamente una ingente demanda de capitales sociales generales en las ciudades y zonas que absorbieran la inmigración. Desde el punto de vista de la iniciativa privada, aumentará la disponibilidad de mano de obra no calificada y su presión deprimente sobre los salarios, de tal modo que con la mayor movilidad de la mano de obra será menor la necesidad de movilizar el capital de empresa. En relación con las empresas extranjeras, su movilidad dentro del área haría conveniente una mayor uniformidad en las disposiciones legales relativas al empleo de extranjeros.

Convendría estudiar los posibles efectos de los sistemas de seguro social latinoamericanos sobre los costos y la movilidad de la mano de obra.

Otro campo de la acción oficial merece estudiarse en un proceso de integración económica, porque se relaciona con la movilidad del capital, a saber, la legislación sobre patentes y marcas comerciales. Estos y otros derechos industriales constituyen importantes medios de difundir los conocimientos técnicos en América Latina, donde las empresas extranjeras tienen actuación prominente. Tal vez la mejor solución sería adoptar un código uniforme en esta materia que fuera administrado por una autoridad regional.

/Otro punto

Otro punto que todavía requiere mucho estudio es el de las prácticas comerciales restrictivas en América Latina y las medidas que deberán adoptarse en el orden nacional y regional en relación con el mercado común. Es indudable que en varios países podrán anularse los efectos benéficos de un proceso de integración económica mediante convenios oligopolistas entre los productores. El peligro de tales acuerdos podría ser muy grande en caso de emprenderse la integración económica por métodos sectoriales principalmente. Las leyes contra los carteles y otras medidas análogas son importantes tanto para las empresas nacionales como para las extranjeras. Sería conveniente que los países latinoamericanos adoptaran un criterio algo más homogéneo en relación con las fuentes externas de financiamiento, pese a que en realidad ya existe bastante uniformidad al respecto. Por ejemplo, todos los países de la región son miembros del Banco Internacional, pero algunos todavía no forman parte de su filial, la Corporación Financiera Internacional que, con el tiempo, podrá ser muy importante para estimular la inversión extranjera en América Latina. Cabe suponer que las veinte repúblicas ingresarán al Banco Interamericano de Desarrollo. Por último, convendría quizá considerar las ventajas de que los países latinoamericanos participen en el Foreign Investment Guaranty Program de los Estados Unidos con el fin de ver si ello contribuiría en cierto modo a dar mayor homogeneidad a la estructura institucional para inversión extranjera en el área. Todos los países de Europa Occidental han considerado conveniente participar en el programa.

La gran variedad de cuestiones mencionadas en esta sección pueden provocar muchas preguntas, como las siguientes:

1) ¿Hasta qué punto y por qué medios deben las empresas oficiales (menos las fiscales) ser protegidas de la competencia en un mercado común?

2) ¿A qué campos de actividad reservados a los particulares y empresas nacionales de un país miembro podrán también tener acceso los particulares?, y

3) ¿En qué actividades económicas en las que la empresa privada actual sobre la base de concesiones (por ejemplo, la minería) convendría dar mayor uniformidad a las leyes y a la administración de aquéllas?

/4) ¿Con qué

4) ¿Con qué orientación y en cuántas etapas debe introducirse el derecho de radicación en el mercado común latinoamericano?

5) ¿Con qué orientación y en cuántas etapas debe reconocerse la libertad de movimiento de las personas en un mercado común latinoamericano?

6) ¿En qué medida deberán coordinarse las disposiciones relativas al empleo de personas no latinoamericanas?

7) ¿En qué medida la libertad de movimiento de la mano de obra requerirá que se coordinen las leyes de seguro social de los países miembros?

8) ¿Hasta qué punto habrá que coordinar las leyes sobre patentes y ser administradas conjuntamente por los países miembros?

9) ¿Cuál debe ser la política común de los gobiernos miembros frente a las prácticas comerciales restrictivas?

10) ¿Qué medidas podrían adoptar los países miembros para fomentar la propiedad mixta por parte de capitales locales y extranjeros sin perjudicar a estos últimos? ¿Qué métodos podrían examinarse para estimular la adquisición gradual, después de un plazo fijo determinado, de empresas de propiedad extranjera que se ocupan en ciertas actividades, a fin de robustecer la iniciativa interna en América Latina?