

Distr.
RESTRINGIDA
E/CEPAL/SEM.4/R.3
16 de agosto de 1982
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Seminario sobre las Empresas Transnacionales
y el Desarrollo Centroamericano, auspiciado
por la CEPAL y el Centro de Empresas
Transnacionales (CET)

San José, Costa Rica, 20 al 27 de octubre de 1982



LAS EMPRESAS MIXTAS Y OTRAS FORMAS DE INVERSION
EXTRANJERA DIRECTA */

3/ Este trabajo fue preparado por el Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas. Este documento circuló anteriormente con la sigla E/CEPAL/R.259 de marzo de 1981.

82-8-1802

INDICE

| | <u>Página</u> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| INTRODUCCION | 1 |
| A. INSTRUMENTOS DE POLITICA | 2 |
| 1. Control en la etapa de ingreso: el establecimiento de "normas básicas" para la inversión extranjera directa .. | 3 |
| 2. Consecuencias de la adopción de controles de política en la etapa de ingreso | 4 |
| 3. Diferencias de enfoque por países frente a los controles de política en la etapa de ingreso | 5 |
| B. PLANIFICACION DE LA INVERSION: DETERMINACION DE ESFERAS ABIERTAS A LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA Y EL ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES DE INVERSION | 8 |
| 1. Objetivos de la participación extranjera | 8 |
| 2. Esferas abiertas a la participación extranjera | 10 |
| C. ASPECTOS SUSTANTIVOS DE POLITICA EN LA SELECCION Y NEGOCIACION DE EMPRESAS CON PARTICIPACION DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA | 11 |
| 1. Naturaleza de la empresa | 15 |
| 2. Duración | 17 |
| 3. Propiedad, control y gestión | 19 |
| 4. Estructura y política financieras | 24 |
| 5. Tributación y obligaciones fiscales | 32 |
| D. INFRAESTRUCTURA LEGAL | 58 |
| 1. Selección de la ley apropiada | 58 |
| 2. Selección de mecanismos legales | 59 |
| 3. Acuerdos y contratos | 61 |
| E. MARCO INSTITUCIONAL Y DE PROCEDIMIENTO | 63 |
| 1. Estructura institucional | 63 |
| 2. Funciones y procedimientos | 68 |
| 3. Resumen | 77 |

| | <u>Página</u> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| APENDICE | 78 |
| Anexo 1: ASPECTOS QUE INCIDEN EN LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA | 79 |
| Anexo 2: DIRECTRICES PARA LA PREPARACION DE ESTUDIOS DE PROYECTOS | 85 |
| Anexo 3: ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS LEGISLACIONES SOBRE EMPRESAS MIXTAS DE ALGUNOS PAISES DE EUROPA ORIENTAL Y YUGOSLAVIA | 91 |

INTRODUCCION

El presente capítulo del informe examina los aspectos principales que suelen surgir en relación con la reglamentación del gobierno receptor en materia de empresas mixtas y otras formas de inversión extranjera directa.^{1/} En primer término, se pasa revista a los instrumentos de política que se utilizan con mayor frecuencia en dicha reglamentación. Luego se examinan los aspectos involucrados en la formulación de políticas generales y, en particular, en la planificación industrial y en el establecimiento de prioridades de inversión, a fin de que la inversión extranjera directa pueda utilizarse de una manera compatible con las metas nacionales. A continuación se aborda una serie de aspectos específicos que casi con seguridad encarará un gobierno receptor al seleccionar y negociar los proyectos de empresas que supone la inversión extranjera directa. Por último, se estudian los mecanismos legales e institucionales que le permiten al gobierno receptor ocuparse de los diversos aspectos que se han planteado.

Dada la complejidad de los aspectos relacionados con la concesión de licencias y los acuerdos en materia de tecnología, gestión y comercialización, dichos tópicos se examinan por separado en el capítulo III. Sin embargo, cabe tener presente que dichos aspectos están involucrados casi siempre en todos los proyectos de inversión extranjera directa.

^{1/} En el presente informe la expresión inversión extranjera directa comprende tanto las empresas de propiedad extranjera exclusiva, las empresas mixtas (tanto de capital como contractuales) y los acuerdos contractuales especiales.

A. INSTRUMENTOS DE POLITICA

Los países receptores han dispuesto de una amplia gama de instrumentos de política tanto para fomentar como para controlar la inversión extranjera directa. Juegan un papel los instrumentos generales y tradicionales en materia de control de divisas, administración tributaria, restricciones arancelarias y a las importaciones, controles de inmigración y permisos de trabajo, control de los bancos centrales sobre la política de concesión de préstamos de las instituciones bancarias y diversas otras medidas fiscales y monetarias.

Hasta comienzos de la década de 1950 éstos eran los únicos instrumentos de política que utilizaban la mayoría de los países para reglamentar la inversión extranjera directa; los países no distinguían entre empresas "nacionales" y "extranjeras" y les daban igual trato. Sin embargo, durante la década de 1950 y 1960 muchos países en desarrollo comenzaron a percátarse cada vez más que para promover el desarrollo autosuficiente y garantizar que se maximizaran los "beneficios" vinculados con la inversión extranjera directa y se minimizaran los "costos", era preciso elaborar políticas y procedimientos nacionales relacionados concretamente con la participación extranjera en las empresas industriales. Esto se vio reforzado al reconocerse que los objetivos nacionales de un país receptor y los objetivos globales de una empresa transnacional pueden converger en ciertos aspectos pero diverger en otros, por lo que era necesario conciliar esas diferencias.

Por ende, para satisfacer esta necesidad muchos países introdujeron leyes y reglamentos especiales relativos a la inversión extranjera directa y establecieron organismos especializados encargados de su aplicación. En la actualidad la mayoría de los países en desarrollo - y algunos países desarrollados, como Canadá y Australia, y algunas economías de planificación centralizada, así como Yugoslavia - cuentan con dichas leyes y reglamentos que complementan sus instrumentos de política generales y tradicionales. Estos se conocen generalmente como "controles de política en la etapa de ingreso" puesto que suponen un mecanismo de aprobación de la inversión extranjera directa antes de que ella se efectúe.

1. Control en la etapa de ingreso: el establecimiento de "normas básicas" para la inversión extranjera directa

El alcance de las leyes y reglamentos en un país determinado y la medida en que destacan la promoción o el control reflejan no sólo la filosofía política del gobierno sino también las condiciones económicas y sociales vigentes. Interesan, asimismo, las infraestructuras jurídicas e institucionales existentes. En muchos países, pese a reconocerse la necesidad de la inversión extranjera directa (y ofrecer incentivos para estimularla), se han establecido mecanismos de selección y vigilancia que permitan una evaluación más cuidadosa del efecto socioeconómico global de las empresas industriales, con gran énfasis en el establecimiento de "normas básicas" para la participación extranjera. Las normas básicas comprenden rubros tales como la participación y contribución extranjera y local, la asignación de riesgos y beneficios, gestión y control, remesas de divisas, acceso a los fondos locales y extranjeros, empleo de personal extranjero y local, etc.

Algunas de estas normas básicas pueden formar parte de políticas expresadas, por ejemplo, a través de instrumentos de política generales y tradicionales y rigen por ende para todas las empresas en que hay inversión extranjera directa o incluso para las empresas exclusivamente nacionales. Otras pueden incorporarse en leyes o reglamentos especiales relativos a la inversión extranjera directa o en las políticas administrativas vinculadas con dichas leyes o reglamentos especiales. Sin embargo, la mayoría de las normas básicas se aplican con frecuencia caso por caso adecuándolas para satisfacer las peculiaridades de una determinada empresa.

Así, las condiciones en que puede darse la inversión extranjera directa - ya sea como una empresa mixta de capital, una empresa de propiedad extranjera exclusiva o a través de otra forma de acuerdo de inversión extranjera directa - quedan definidas con claridad antes de que se produzca la inversión. Esto supone alguna forma de mecanismo de aprobación y/o registro en que la empresa en que participa la inversión extranjera directa puede proceder sobre la base de condiciones convenidas estipuladas en el contrato o en los documentos de registro correspondientes a la empresa.

/2. Consecuencias de

2. Consecuencias de la adopción de controles de política en la etapa de ingreso

Para el gobierno del país receptor el hecho de poner énfasis en controles globales de política en la etapa de entrada tiene una serie de repercusiones importantes.

En primer término, el gobierno tiene que por fuerza prever y planificar su futuro con mayor cuidado, formulando las políticas esenciales relativas a la inversión y tecnología extranjeras dentro del marco de las metas y estrategias del desarrollo nacional. Esto requiere especificar con claridad los objetivos que se desean de la inversión y tecnología extranjeras, delinear las esferas en que están autorizadas y especificar las prioridades. Asimismo, esto podría involucrar la formulación de normas o políticas básicas para diversos aspectos tales como participación extranjera y nacional, remesas de divisas y empleo de personal extranjero y nacional. Cuando el gobierno es incapaz de exponer su posición de política sobre estos diversos aspectos - y ocuparse por ende de ellos caso por caso - tiene que tener por lo menos directrices generales sobre los rubros de naturaleza sustantiva.

En segundo lugar, hay que diseñar una infraestructura legislativa o revisarla si existe, a fin de incorporarle los mecanismos jurídicos pertinentes para asegurarse que los controles de política en la etapa de entrada relativos a la inversión extranjera directa se apliquen con expedición y eficacia. Esto incluirá determinar los contenidos de toda legislación especial relativa a la inversión extranjera directa y los instrumentos de política generales y tradicionales que se emplearán para cada esfera de política. También es necesario considerar detenidamente los aspectos de política que quedarán sujetos a la legislación general, reglamentos, acciones administrativas o acuerdos sobre una base caso por caso.

Por último, es necesario estructurar en torno a todo sistema de control de ingreso los mecanismos institucionales que se ocupen de todos los aspectos vinculados con la inversión extranjera directa - planificación, promoción, selección y negociación, ejecución y vigilancia. Esto significa no sólo establecer o designar un organismo o ministerio del gobierno con la responsabilidad clave de ocuparse y coordinar todas o algunas de estas

/materias (en

materias (en algunos países esto ha involucrado la designación de organismos diferentes para diferentes cuestiones o para diferentes sectores industriales), sino garantizar asimismo que cuente con las facultades, el personal y los flujos de información pertinentes para cumplir con su cometido.

Lamentablemente, aunque muchos países desean poner en práctica un sistema global de control de ingreso han avanzado poco en tal sentido, ya sea porque no se percatan de que constituye un conjunto que no puede desglosarse con facilidad o porque no están en condiciones de adoptar todas las medidas necesarias por razones políticas o institucionales. Por ejemplo, sucede con mucha frecuencia que los gobiernos han introducido leyes sobre control de ingreso relativas a la inversión extranjera directa, pero no han podido realizar la reestructuración fundamental en materia de planificación de instituciones que constituye el complemento necesario. Esto ha conducido no sólo a una promoción y control ineficaz sino a fricciones e ineficiencias internas en los organismos gubernamentales; en tales circunstancias es imposible lograr un equilibrio delicado entre la promoción y el control dentro del contexto de las metas nacionales de desarrollo.

3. Diferencias de enfoque por países frente a los controles de política en la etapa de ingreso

Aunque las observaciones precedentes significan que hay una serie de consideraciones generales que rigen la implantación acertada de un sistema global de control de ingreso de la inversión extranjera directa, habrá diferencias de enfoque de país a país. Dichas diferencias se reflejan en:

- Enfoques diferentes frente a la planificación y la formulación de políticas: por ejemplo, los gobiernos de los sistemas económicos de planificación centralizada desempeñan una función directa en las decisiones relativas a la inversión en diversas industrias, en tanto que en muchos sistemas económicos de mercado los gobiernos desempeñan una función indirecta fijando los parámetros - a través de la planificación indicativa - dentro de los cuales el sector privado toma las decisiones de inversión necesarias. Y hay variaciones sustanciales de enfoque en materia de planificación y formulación

/de políticas

de políticas en cada uno de estos sistemas, pues algunos países tienen políticas bien establecidas sobre la mayoría de los aspectos (por ejemplo, Filipinas sobre aspectos como propiedad, control, acceso a divisas) y otros sólo han formulado parámetros de política generales (por ejemplo, Indonesia sobre asuntos como propiedad y control) a fin de adoptar una posición definitiva sobre cada rubro negociando caso por caso.

- Marcos legislativos diferentes: por ejemplo, algunos países se han servido sobre todo de los instrumentos de política generales y tradicionales para ocuparse de asuntos vinculados con la inversión extranjera directa, promulgando leyes especiales que sólo rigen los incentivos a la inversión (por ejemplo, Singapur). Otros países han introducido leyes especiales detalladas relativas a la inversión extranjera directa que abarcan, por ejemplo, el establecimiento de la autoridad encargada de las inversiones, los incentivos y garantías existentes, los procedimientos de aprobación, las condiciones mínimas para la inversión extranjera directa incluidas políticas sobre propiedad y control, etc. (por ejemplo, Filipinas, República de Corea). Además, muchos países tienen leyes especiales sobre inversiones en determinadas industrias, sobre todo en materia de recursos naturales como petróleo y minerales (por ejemplo, Indonesia, Papúa Nueva Guinea).

- Diferentes estructuras institucionales y mecanismos de procedimiento: por ejemplo, en algunos países se han establecido organismos especializados que son relativamente independientes y están encargados de la mayoría de los asuntos relacionados con la inversión extranjera directa y la tecnología extranjera (por ejemplo, Filipinas). En otros países, se han establecido organismos especializados que sirven de entidades coordinadoras en tanto que el grueso de la planificación, promoción, selección y negociación y vigilancia se efectúa en los ministerios u organismos gubernamentales pertinentes (por ejemplo, Indonesia, Papúa Nueva Guinea, México). Asimismo, hay muchos casos en que no existen organismos especializados repartiéndose la responsabilidad de las diversas funciones vinculadas con la promoción y el control de la inversión extranjera directa entre los diversos ministerios y organismos gubernamentales en que uno obraría tal vez de coordinador (por ejemplo, Yugoslavia).

/Por ende,

Por ende, no existe un enfoque universal para poner en práctica un sistema de control de ingreso de la inversión extranjera directa; es necesario que el sistema se ajuste a las necesidades y condiciones nacionales propias del país interesado. Dicha adaptación suele ser evolutiva haciéndose más refinada a medida que el país adquiere experiencia en el trato de la inversión extranjera directa en sus diversas formas.

Sin embargo, al margen de las diferencias en materia de políticas y enfoques hay ciertos aspectos comunes a la mayoría de ellos, sencillamente porque los aspectos de política que deberán tratarse son más o menos los mismos. A continuación se examinarán esos aspectos de política y se determinarán las características comunes de los sistemas de control de ingreso de la inversión extranjera directa en un amplio espectro de países.

B. PLANIFICACION DE LA INVERSION: DETERMINACION DE ESFERAS ABIERTAS
A LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA Y EL ESTABLECIMIENTO
DE PRIORIDADES DE INVERSION

Un requisito previo esencial para una enunciación y aplicación clara de las "normas básicas" sobre la inversión extranjera directa es que el país receptor determine las esferas en que se necesitan la inversión y la tecnología extranjeras y para qué se necesitan. Los países en desarrollo se han percatado cada vez más de que las políticas en materia de inversión y tecnología extranjeras no pueden estructurarse o concebirse en forma aislada, sino que deben considerarse como parte integrante del marco de política de desarrollo global económico e industrial del país a fin de que la participación extranjera se conjugue con las metas y objetivos de desarrollo nacional. Por tanto, ha llegado a ser habitual que se estipule en los planes nacionales de desarrollo económico y en los planteamientos de política industrial de la mayoría de los países en desarrollo la función que se asigna a la inversión y tecnología extranjeras y las contribuciones que se esperan de ellas.

1. Objetivos de la participación extranjera

En líneas generales los países en desarrollo han establecido los siguientes objetivos al buscar la participación extranjera, aunque la magnitud del énfasis en uno u otro de los objetivos varía de país a país según sus circunstancias:

- i) Contribución de capital de riesgo, sobre todo financiamiento "en moneda dura", máxime cuando hay gran necesidad de capital y el capital nacional es escaso;
- ii) Suministro de tecnología, información y conocimientos técnicos, sobre todo en actividades en que la tecnología y los conocimientos técnicos, no existen en el plano local y en que su aporte servirá para mejorar las deficiencias y las complejidades de la estructura industrial del país;

/iii) Acceso a

- iii) Acceso a plantas, maquinarias, equipos y materias primas o componentes, especialmente cuando éstos están sujetos a patentes o se les guarda celosamente en el exterior;
- iv) Entrega de pericia en materia de gestión, comercialización, producción y organización y el desarrollo de dicha pericia por el personal nacional;
- v) Acceso a los mercados extranjeros;
- vi) Desarrollo de la capacidad empresarial nacional.

Los objetivos precedentes, que van a la par con las "contribuciones" que se persiguen de la parte extranjera en una empresa bosquejadas en el capítulo I, pueden buscarse en forma individual o conjunta. Asimismo, se prevé que la propia empresa resultante contribuirá también a los objetivos globales de desarrollo industrial que suelen expresarse en una forma similar a la siguiente:

- i) la generación de oportunidades de empleo, en especial mediante el desarrollo de industrias de gran densidad de mano de obra, y el mejoramiento de las calificaciones de la fuerza de trabajo;
- ii) la generación de ingresos en divisas mediante el aumento de las exportaciones y el ahorro de divisas a través del reemplazo de las importaciones;
- iii) el fortalecimiento de la base industrial mediante la sustitución de importaciones, sobre todo en los niveles inferiores de fabricación; el fomento de las exportaciones; el fortalecimiento de los vínculos entre las actividades industriales; y la mayor utilización de los recursos nacionales, sobre todo los recursos naturales;
- iv) el despliegue de las industrias a regiones relativamente subdesarrolladas;
- v) el desarrollo de la autosuficiencia en los "aspectos básicos de la vida"; la prestación de servicios esenciales a la comunidad;
- vi) el crecimiento permanente de la economía y una distribución equitativa de dicho crecimiento en la comunidad.

/La mayoría

La mayoría de los países sudamericanos, asiáticos y africanos han señalado objetivos similares a los enunciados, ya sea en sus planes de desarrollo o en sus pronunciamientos en materia de políticas. Algunos países, como Filipinas y la República de Corea, han incluido algunos de ellos en su legislación relativa a la inversión extranjera. Aunque la medida en que un objetivo cobra importancia con respecto a otro varía de país a país, parece haber bastante unanimidad entre los países en desarrollo en cuanto a los objetivos generales que se persiguen.

La exposición detallada de los objetivos en materia de participación extranjera y desarrollo industrial ofrece el marco para derivar estrategias, políticas y prioridades de desarrollo para determinadas industrias. Ofrece asimismo una base, complementada con otros objetivos globales de desarrollo, para evaluar los aspectos de desarrollo vinculados con la selección y negociación de propuestas concretas de inversión, algunas de las cuales se examinan brevemente más adelante.

2. Esferas abiertas a la participación extranjera

La determinación de las esferas en que se necesita la inversión y tecnología extranjeras se ha enfocado generalmente en dos formas: funcional y sectorial, o como una combinación de ambas.

En el plano funcional se especifican los objetivos de política o el tipo de inversión y tecnología extranjeras que se persiguen. En el plano sectorial se indican las industrias o actividades concretas que encabezan la lista de prioridad económica del país y hacia las que se estimulan los flujos de inversión y tecnología. Huelga decir que las prioridades funcionales y sectoriales no deben considerarse mutuamente excluyentes, sino como complementándose y fortaleciéndose recíprocamente.

Los países que adoptan el enfoque funcional suelen especificar las directrices generales para la inversión y tecnología extranjeras delineando concretamente las condiciones en que se permitirá la inversión extranjera directa. Esas directrices pueden ir acompañadas de una lista indicativa de industrias prioritarias en que se desea especialmente la inversión

/extranjera directa.

extranjera directa. Por ejemplo, la República de Corea adopta este criterio. Ha especificado algunos criterios con respecto a las empresas en que se permitirá la inversión extranjera directa (como empresas orientadas sobre todo a la exportación, que utilizan recursos nacionales e involucran gran insumo de capital, tecnología y gestión inexistentes en el país) y publica una lista indicativa de industrias prioritarias que sirve de guía. Malasia, Singapur, México, Brasil y Egipto son otros ejemplos de países que adoptan un enfoque similar.

Los países que adoptan el enfoque sectorial especifican las industrias (que pueden ser grandes categorías industriales en materia de productos específicos) en que se permite o fomenta la inversión extranjera directa, junto con pautas para la inversión en dichas industrias. Esas pautas, por ejemplo, pueden especificar las condiciones en que se permitirá la constitución de una empresa de propiedad extranjera exclusiva o un empresa mixta en cada una de las industrias especificadas. Sin embargo, siempre existe cierta flexibilidad que permite que las empresas que desean ocuparse de actividades no incluidas en la lista puedan solicitar una enmienda a la misma de manera que su propuesta pueda ser considerada. Filipinas, por ejemplo, adopta este enfoque. Prepara y revisa anualmente un plan de prioridades de inversión - así como un plan de prioridades de exportación, un plan de prioridades de servicios de utilidad pública, plan de prioridades agrícolas, plan de prioridades turísticas y plan de prioridades en materia de energía - que especifica las industrias abiertas a la inversión extranjera y las directrices y condiciones mínimas para invertir en cada una. Si una empresa desea dedicarse a una actividad industrial no incluida en la lista puede solicitar a la Junta de Inversiones de Filipinas que estudie su caso; si una vez revisada, dicha actividad se estima conveniente se incluirá en el plan de prioridades correspondiente.

Todos los países han especificado también ciertas esferas de actividad industrial que están reservadas para los nacionales y que excluyen la inversión extranjera directa. Estas exclusiones pueden ser permanentes o transitorias. Los criterios seguidos para identificar los sectores en que se prohíbe la inversión extranjera directa han solido ser: industrias

/estratégicas o

estratégicas o vitales, servicios de utilidad pública, industrias en que las capacidades o habilidades nacionales son adecuadas e industrias que son capaces de desarrollarse mediante empresas nacionales pequeñas y medianas. Por tanto, industrias como defensa, medios de comunicación de masas, energía atómica, generación y distribución de energía eléctrica, telecomunicaciones, ferrocarriles, transporte aéreo interno, puertos y líneas navieras, bancos rurales y comercio al detalle permanecen cerradas a la inversión extranjera directa en muchos países como India, Indonesia, República de Corea, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y los países del Pacto Andino.

No obstante, interesa dejar en claro que aunque la inversión extranjera directa pueda estar proscrita en ciertas industrias, puede permitirse la participación extranjera como contratos en materia de tecnología, gestión y de otra índole en muchas de las esferas mencionadas.

Sin embargo, también interesa identificar las esferas en que se fomenta especialmente la inversión extranjera directa ya sea mediante el enfoque funcional o el enfoque sectorial ya descritos. La demarcación de las esferas en que son necesarias la inversión y la tecnología extranjeras constituye básicamente un elemento de la planificación nacional del desarrollo industrial que depende de los objetivos establecidos para el desarrollo individual y la participación extranjera, la estrategia global de industrialización del país, la etapa de desarrollo industrial nacional y el nivel de las capacidades tecnológicas nacionales. Por ende, a medida que los países desarrollan mayores capacidades industriales y tecnológicas su política frente a la inversión y tecnología extranjeras se torna más selectiva - como se advierte en las políticas de países en desarrollo relativamente "adelantados" como Brasil, México, la República de Corea, India y Filipinas. Las esferas o industrias en que se busca la inversión extranjera en tecnología se vuelven más complejas y tienden a pasar de una producción con escaso valor agregado o de gran densidad de mano de obra a proyectos complejos que exigen una tecnología avanzada. Más adelante, al examinar las consideraciones institucionales y de procedimiento se indicarán algunas de las metodologías empleadas en la planificación y la determinación de prioridades.

/La especificación

La especificación de las prioridades de inversión y tecnológicas ya sea en un plan y/o mediante la especificación de pautas o características de las empresas preferidas, sirve una serie de propósitos.

Primero, permiten que los posibles inversionistas o proveedores extranjeros de tecnología conozcan las oportunidades de negociación que se les brindan y las normas básicas para su participación, ahorrándoles el tiempo y los gastos de una investigación general.

Segundo, garantizan que el gobierno receptor ha explorado por lo menos las posibilidades de encauzar la inversión y tecnología extranjeras hacia diversos campos y que ha identificado en forma más concreta el tipo de inversión y/o tecnología deseada.

Tercero, sirven para que el gobierno receptor coordine con mayor eficacia sus planes y las actividades de las diversas instancias gubernamentales, que se vuelven muy importantes cuando hay diferentes instancias en los planos nacional, provincial o local encargados de negociar empresas individuales. Asimismo, el gobierno se halla en mejores condiciones de negociar ya que posee al menos ciertos conocimientos sobre lo que desea obtener de la inversión en las esferas prioritarias y puede apreciar también las peculiaridades de la industria misma. En general, mientras más esfuerzos se desplieguen en la planificación, más eficaces y eficientes serán los procesos de selección y negociación ya que el gobierno receptor no necesita partir de cero al evaluar y negociar las propuestas.

Por último, le permiten al gobierno receptor determinar si se necesitan incentivos, protecciones arancelarias, financiamiento, etc., para las diversas empresas.

Naturalmente, las listas de prioridades en materia de inversión y tecnología son más indicativas que definitivas y por tanto no deben exagerarse; normalmente los inversionistas o proveedores de tecnología tienen la posibilidad de proponer empresas en otras esferas de su interés. Esto reviste especial importancia para los países que están en las etapas iniciales de modernización pues no están en situación de realizar todas las investigaciones necesarias en breve tiempo; en esos casos se requiere mayor flexibilidad en las etapas iniciales, tornándose más compleja con el tiempo la identificación de las necesidades de inversión y tecnológicas.

/C. ASPECTOS SUSTANTIVOS

C. ASPECTOS SUSTANTIVOS DE POLÍTICA EN LA SELECCION Y NEGOCIACION
DE EMPRESAS CON PARTICIPACION DE LA INVERSION
EXTRANJERA DIRECTA

Aparte de los aspectos de política generales vinculados con la identificación de esferas abiertas a la inversión extranjera directa y la determinación de prioridades, hay una serie de aspectos sustantivos de política que encarará inevitablemente el gobierno receptor. Esos aspectos, si no se expresan en leyes, reglamentos o políticas administrativas, tendrán que abordarse caso por caso incorporando esas "políticas" en cada acuerdo pertinente con una entidad extranjera.

En el Apéndice se presenta una lista-guía de los aspectos relativos a las empresas con participación de la inversión extranjera directa. No es posible examinar en detalle todos los elementos involucrados puesto que esto exigiría un extenso tratado que escapa al ámbito del presente informe. Sin embargo, cabe destacar aquí algunos aspectos sustantivos como la naturaleza de la empresa; duración; propiedad, control y gestión; estructura y políticas financieras; tributación y obligaciones fiscales; y ciertos aspectos de desarrollo como la autoctonización del programa de manufacturas y el empleo de materias primas y recursos nacionales; otros temas como el arbitraje y la solución de controversias se analizan en un capítulo ulterior; en otros capítulos se estudian aspectos concretos como "el derecho empresarial" (tales como la formación de empresas) y "el derecho contractual" (tales como el no pago y la fuerza mayor).

Interesa tener presente que en esta sección no se ha emitido juicio alguno respecto a la medida en que cada elemento debe ser objeto de leyes, reglamentos, políticas administrativas o sujeto a la negociación caso por caso. El objetivo de la sección es examinar las consideraciones involucradas en cada aspecto y, basándose en la experiencia de otros países, sugerir ciertos criterios para abordarlos. El asunto de si estos enfoques deben ser materia de leyes, reglamentos, políticas administrativas o de simples negociaciones será el tema de la sección siguiente del presente capítulo.

/Asimismo, cabe

Asimismo, cabe señalar que al principio el gobierno receptor tiene que tomar una decisión clave que es la forma de organización comercial más apropiada para una empresa determinada. Las cuestiones claves involucradas en dicha decisión - las contribuciones que se persiguen de la parte extranjera, la modalidad de pago y la asignación de propiedad, control, toma de decisiones, riesgos y beneficios - se examinaron en el capítulo I, por lo que no se repetirán nuevamente.

1. Naturaleza de la empresa

Al especificar las esferas abiertas a la inversión extranjera directa,^{2/} el gobierno receptor está notificando de hecho a los posibles inversionistas extranjeros de que pueden imponerse limitaciones concretas al ámbito de sus operaciones. Por tanto, constituye práctica habitual detallar esas limitaciones en el acuerdo suscrito con una entidad extranjera, o en el documento de registro/aprobación ^{3/} emitido por el gobierno.

Dichas limitaciones pueden consistir en especificar en el acuerdo la actividad comercial concreta (por ejemplo, la fabricación y venta de motores diesel hasta 50 HP) en que se permitirá operar a la empresa, así como su ubicación. Asimismo, puede especificarse una capacidad mínima de producción y/o un nivel máximo de producción, este último suele regir en los casos en que la producción está orientada al mercado local o en que la empresa entraña la explotación de un recurso no renovable.^{4/} Cuando se fijan esos límites al

^{2/} Véase análisis en una sección precedente del presente capítulo.

^{3/} En adelante la expresión "acuerdo" se refiere también al documento de registro/aprobación, según corresponda.

^{4/} Las limitaciones a la producción podrían considerarse en detalle en la parte del acuerdo vinculada con los arreglos globales de producción. Nótese que algunos países especifican un nivel mínimo de inversión para el inversionista extranjero a fin de cerciorarse que cuando se permite la inversión extranjera directa ésta tenga una magnitud apreciable y que el capital extranjero no se destine a empresas de poca monta. Por ejemplo, en la República de Corea el monto mínimo de inversión del capital extranjero es 200 000 dólares aunque puede reducirse a 100 000 dólares en el caso de las industrias electrónicas y de maquinarias y a 50 000 en el campo de la ingeniería industrial.

ámbito de la actividad de la empresa, toda ampliación en cuanto a nuevos productos, cambio de ubicación o alteración del programa de producción (tales como expansión de la producción) exigirían la aprobación previa del gobierno.

Aunque es fácil definir esos límites para ciertas actividades comerciales, como una empresa hotelera, es más difícil decidir sobre otras. Por otra parte, aunque el gobierno desee imponer limitaciones bastante estrictas, puede que no desee colocar a la empresa en una posición tal que tenga que obtener autorización para todo cambio menor previsto en un negocio, sobre todo si éstos son necesarios para el funcionamiento eficiente de la empresa y no se contraponen a los objetivos del gobierno.

Consideremos el ejemplo mencionado de la manufactura y venta de motores diesel hasta 50 hp: tal vez la empresa pueda vender algunos componentes en el mercado mundial lo que sería conveniente no sólo desde el punto de vista del ingreso de divisas sino también porque las economías de escala podrían resultar luego en costos de producción más baratos para los motores diesel en que también están incorporados los componentes. O puede resultar que algunos de los procesos de producción tengan capacidad excedentaria que pueda utilizarse para la producción de otros componentes o productos, o incluso subcontratarse a otras empresas que los necesitan. Por último, podría haber un mercado para los motores diesel con unos pocos caballos más de fuerza los que podrían producirse fácilmente con un mínimo de expansión de la capacidad o necesidad de nuevos equipos.

Los gobiernos tienen diversos criterios sobre esta materia y el grado de flexibilidad que se permitirá variará de un gobierno a otro según las política y los mecanismos de selección que se empleen. En algunos países en que se permite poca flexibilidad, se han establecido mecanismos especiales de selección para la expansión del comercio de modo que toda decisión sobre autorizaciones futuras pueda tomarse con rapidez. Este es el caso, por ejemplo, de Filipinas.

Sin embargo, interesa asegurarse de que la empresa posea la facultad de realizar las actividades necesarias para concretar con eficacia sus negocios y suscribir contratos, comprar y vender, etc. En general, dichas facultades figuran en la ley empresarial de un determinado país y todas las limitaciones

/se incorporarían

se incorporarían en el memorando y artículos de asociación de la empresa. Cuando no existe dicha ley esas facultades tendrán que consignarse en el propio acuerdo.

Suele ocurrir también que cuando un país cuenta con un derecho empresarial y en virtud de tal derecho se constituye, por ejemplo, una empresa mixta, el ámbito de los negocios definidos por los artículos de asociación puede ser muy vasto. Sin embargo, el acuerdo de empresa mixta, si el socio es una entidad gubernamental, al definir el alcance del negocio puede estipular un ámbito considerablemente más estrecho que el contenido en los artículos de asociación.

Un país que carece de derecho empresarial y prevé que el mismo organismo tenga la responsabilidad de administrar el derecho empresarial (que puede formularse sólo para abarcar a las que involucren la inversión extranjera directa) está en situación de garantizar congruencia en este asunto.

2. Duración

Al definir el ámbito de actividad de una empresa con participación de la inversión extranjera directa puede que el gobierno desee fijar a la vez un plazo a su duración, aunque lo habitual en muchos países es permitir la vida perpetua de la empresa mixta. La mayoría de los países le fijan un plazo a la duración de las empresas mixtas contractuales y a las empresas mixtas contractuales especiales y a los acuerdos contractuales especiales, aunque los acuerdos suelen contener disposiciones que posibilitan la prórroga en ciertas condiciones. La duración depende casi por completo de la naturaleza de la actividad comercial, pero generalmente es de magnitud suficiente para que la entidad extranjera pueda recuperar su contribución con un rendimiento justo y razonable por dichas contribuciones, tomando en cuenta todos los riesgos que pueda acarrear la empresa.^{5/}

^{5/} Obsérvese que las cuestiones relacionadas con la renegociación, las renovaciones de licencias, etc., están estrechamente vinculadas con la cuestión de la duración. Por ejemplo, mientras más prolongada sea la duración que se otorgue a una empresa más importante será cerciorarse de que por lo menos algunos aspectos del acuerdo puedan someterse a revisión a intervalos precisos de tiempo y/o al ocurrir hechos determinado

Algunas empresas por su misma naturaleza requieren gran densidad de capital y exigen un largo período para recuperar el aporte hecho por el inversionista extranjero, como ciertas operaciones mineras. Por ende, es común observar que la duración de dichos acuerdos es de 20 o más años, y que a veces contienen una disposición que permite prorrogarlos si hay consenso. Otras empresas pueden no requerir un período prolongado, sobre todo cuando la contribución del inversionista extranjero a una empresa mixta toma la forma, por ejemplo, de derechos de propiedad industrial, o involucra la transferencia de gestión y otras aptitudes y no capital de riesgo. Por ejemplo, suele haber acuerdos en la industria turística que oscilan entre 5 y 10 años de duración, y acuerdos en las actividades manufactureras que oscilan entre 8 y 15 años (industria ligera) y más (industria pesada). La duración de cada empresa es un asunto que se determinará caso por caso, aunque puede recurrirse a directrices o reglamentos para tal fin.

La empresa de propiedad extranjera exclusiva y la empresa mixta constituida en el país suelen plantear consideraciones algo diferentes, puesto que involucran el establecimiento de una entidad legal sometida a las leyes empresariales del país receptor las que, permiten, como norma general, que la empresa tenga una existencia perpetua, a menos que su duración esté específicamente limitada a un período determinado. Sin embargo, el acuerdo suscrito con el gobierno puede ser "derogatorio" de esta disposición (o el gobierno puede exigir que los artículos de asociación especifiquen la duración de la empresa) al menos en lo que respecta al plazo de participación de la empresa extranjera; esto tiene importancia puesto que el gobierno puede desear que la empresa prosiga como sociedad pero sin el socio extranjero. Por ende, muchos países exigen sobre todo para las empresas de manufacturas generales o servicios el retiro progresivo de la participación extranjera en un plazo determinado, en vez del término de la empresa como tal, a fin de que la sociedad continúe su existencia. Este principio del retiro progresivo se analiza ulteriormente en el presente capítulo en la sección que se ocupa de la propiedad y el control.

Sin embargo, cabe señalar que algunos países en desarrollo no advierten la relación entre la determinación de un rendimiento justo y razonable para el

/inversionista extranjero

inversionista extranjero en reconocimiento a sus contribuciones y riesgos y la duración de los acuerdos empresariales. La relación es directa y es esto precisamente lo que debe excluir toda determinación rígida de la duración del acuerdo.

Hay dos aspectos claves vinculados con la duración aparte de los esbozados: la mecánica de terminación y los derechos y obligaciones de la entidad extranjera luego de terminar su participación en la empresa. Estos aspectos cobran especial importancia en las empresas mixtas y cuando el socio local sigue empleando la tecnología que ha sido otorgada a la empresa mediante licencia por el socio extranjero. Estos aspectos se estudiarán en una sección ulterior.

3. Propiedad, control y gestión

Las cuestiones de la propiedad, control y gestión son aspectos vitales para la formulación de una política esencial, así como para la selección y negociación de propuestas concretas. Constituye un objetivo político confeso de la mayoría de los países en desarrollo que la mayoría de la propiedad y control deben estar en manos nacionales, al menos dentro de un período de tiempo, y que el personal debe asumir en definitiva las posiciones claves de gestión. Pero las políticas al respecto han sido flexibles por parte de la mayoría de los países con miras a atraer la inversión extranjera, sobre todo en esferas de alta prioridad, y permitir la flexibilidad necesaria para determinar las ventajas comparativas involucradas entre propiedad, control, gestión, riesgos y beneficios en determinados proyectos, sobre todo en el campo de los recursos.

De hecho, como principio general la mayoría de los países en desarrollo, pese a fijar la propiedad y el control nacional como objetivo básico, permiten mayores niveles de participación extranjera en:

- industrias prioritarias, especificadas en términos de desarrollo industrial o de planes prioritarios de inversión;
- empresas de gran densidad de capital;
- empresas de gran densidad tecnológica;
- empresas de gran densidad de mano de obra y/o dispersas regionalmente;
- empresas orientadas a la exportación.

/Cabe describir

Cabe describir someramente las políticas de propiedad nacional de algunos países; en Malasia, a las empresas orientadas sobre todo al mercado interno se les exige contar con un 50% por lo menos de capital nacional, pero puede permitirse el capital extranjero mayoritario en empresas orientadas a la exportación, de gran tecnología o prioritarias. Asimismo, la República de Corea suele limitar la propiedad extranjera hasta el 50%, pero puede autorizar la propiedad extranjera mayoritaria o exclusiva en empresas orientadas a la exportación o a la tecnología, o en empresas que debido a las necesidades de capital, tecnología y riesgos se estima que escapan a la capacidad de los inversionistas locales. En Filipinas, las industrias pioneras y prioritarias que incluyen las empresas orientadas a la exportación, pueden ser de propiedad extranjera hasta en un 100%, pero dentro de 30 años tienen que reducirse a 40%. Para las industrias "no pioneras" la propiedad extranjera está limitada a 40% incluso en las etapas iniciales. India sigue la política de que la participación del capital extranjero, si es indispensable (dado que se prefiere la adquisición de tecnología o los acuerdos de gestión de duración limitada), no excederá de 40%, pero puede autorizarse una mayor participación extranjera si la tecnología es de carácter complejo y se guarda celosamente en el exterior o si la empresa está orientada a la exportación, hasta llegar al 100% de propiedad extranjera para las empresas que exportan toda su producción. En América Latina, México limita en general, la participación del capital extranjero a 49%, pero ésto es flexible si la inversión hace un aporte importante al balance de pagos, ingresa tecnología avanzada, crea numerosas ocupaciones o contribuye de algún otro modo tangible a la economía nacional. Hay muchos otros países de América Latina que siguen una política similar. En Africa, Nigeria y Ghana se han adoptado políticas de propiedad nacional globales, reservándose ciertas actividades exclusivamente para los nacionales y limitando el nivel máximo de la propiedad extranjera a 40 o 60% como en Nigeria o 45 u 80% como en Ghana, según la naturaleza y el carácter de la inversión. En cuanto a los países de Europa oriental, la mayoría de ellos (por ejemplo, Bulgaria, Polonia, Rumania y Yugoslavia) prefieren limitar la participación del socio extranjero a menos de 50%.

/Aunque la

Aunque la propiedad nacional es en sí un aspecto importante muchos países en desarrollo reconocen cada vez más el hecho de que no basta con la propiedad para tener el control y la gestión. Se ha visto que la propiedad nacional mayoritaria no conduce en forma automática a un control nacional eficaz sobre las operaciones de la empresa: entendiéndose por control la capacidad de tomar decisiones vitales con respecto a la empresa, o influir en ellas. Asimismo, se ha visto que con una propiedad nacional minoritaria o incluso ausente es posible regular los parámetros globales dentro de los que una empresa realiza sus operaciones. Así, la cuestión del control puede mirarse desde dos puntos de vista: uno en el plano de la empresa y otro en el plano nacional.

Una razón de peso que explica la escisión entre propiedad nacional y control nacional de una empresa es que la empresa matriz extranjera ejerce un control eficaz sobre sus filiales en los países en desarrollo, no sólo a través del poder de voto o toma de decisiones que emana de su inversión en capital, sino también mediante su suministro de tecnología y conocimientos técnicos, servicios técnicos, expertos en gestión y comercialización, patentes y marcas. La dependencia de la mayoría de los países en desarrollo de las empresas extranjeras en cuanto a estos insumos vitales tiende a fortalecer el control eficaz del socio extranjero al margen de la estructura de la propiedad de capital en la empresa.

Por lo tanto, un requisito esencial para ejercer el control interno eficaz sobre las operaciones de una empresa es la formación de capacidades tecnológicas y de gestión nacionales. No cabe duda que esto es un proceso difícil, permanente y a largo plazo, pero es en extremo esencial si se desea introducir un equilibrio significativo en las relaciones con las empresas extranjeras. La toma de conciencia y el reconocimiento de este problema se refleja en el hecho de que muchos países en desarrollo han asignado una alta prioridad, en el campo tecnológico, al establecimiento o fortalecimiento de instituciones y capacidades nacionales para la generación, absorción y adaptación de la tecnología y, en el campo de la gestión, a la capacitación y designación de personal nacional en posiciones claves de gestión. En suma,

/sin una

sin una política consciente y sin el despliegue de esfuerzos para disminuir la dependencia del socio extranjero en cuanto a los insumos intangibles mencionados, tenderá a persistir la brecha entre la propiedad nacional y el control nacional.

Las políticas seguidas por muchos países en desarrollo como Brasil, México, los países del Pacto Andino en América Latina, la República de Corea y la India reflejan la importancia que le atribuyen a las capacidades nacionales en materia de tecnología, gestión y comercialización. Por ejemplo, en la mayoría de los países latinoamericanos para que una empresa se considere como de carácter nacional, no sólo el 51% de su capital debe estar en manos de inversionistas nacionales, sino que dicha proporción debe reflejarse también en la gestión técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa. Dichos países, así como la República de Corea y la India, han impuesto además obligaciones para la capacitación de personal técnico y el establecimiento de servicios de investigación y desarrollo para la absorción y adaptación de tecnología extranjera. Dichas políticas tienen muchos objetivos diferentes, uno de los cuales es el fortalecimiento de la capacidad nacional para ejercer un control efectivo sobre dichas empresas.

Al examinar la cuestión del controlk interesa distinguir, como ya se dijo, entre "regulación económica" y "control a nivel de la empresa". Muchos países en desarrollo han concentrado la atención en la "regulación económica" de las empresas, entendiéndose por esto los parámetros dentro de los que debe operar la empresa. Por ejemplo, el ámbito de sus operaciones así como las obligaciones de rendimiento que deben cumplir (por ejemplo, nivel de exportaciones, nivel de empleo, autoctonización del programa de fabricación, capacitación de personal nacional, etc.) están especificados con claridad y su observancia vigilada mediante informes que deben emitir las empresas. Dicha obligación, junto con las leyes y reglamentos del país, establecen los parámetros para las actividades de las empresas. Esta especie de regulación en el plano nacional, cuyo objetivo básico es velar porque las empresas operen según los objetivos, leyes y reglamentos nacionales, suele calzar con la política global de promover la inversión extranjera y encauzarla a las esferas deseadas y de otorgarles trato nacional a todas las empresas al margen de su estructura de propiedad.

/Sin embargo,

Sin embargo, esto no significa que el control en el plano de la empresa tenga menos importancia, sobre todo en los proyectos orientados a recursos. Según la naturaleza y dimensión del proyecto hay varias opciones posibles: la primera, es nombrar el número suficiente de directores nacionales en la junta de la empresa, al margen de las contribuciones de capital de ambos socios, junto con la cláusula de que sólo el socio nacional puede despedirlos. Análogo a lo anterior es la designación de personal nacional en posiciones administrativas importantes. La segunda, es la exigencia de que las decisiones claves relativas a la empresa (tales como planes de inversión de capital, programas de producción, fijación de precio del producto, contratos importantes, presupuesto, nombramiento de auditores, distribución de dividendos y retención de utilidades, estados financieros anuales, etc.) cuenten con la aprobación conjunta de los directores nombrados por ambos socios. Otra posibilidad es que además de dicha aprobación en el plano de la junta, algunas decisiones de carácter muy importante (tales como cambios importantes o diversificación de los planes de producción de la empresa) deban contar con la aprobación del gobierno. Huelga decir que la eficacia de tales medidas dependerá no sólo de la posición negociadora del gobierno (uno de cuyos aspectos importantes son las capacidades tecnológicas y administrativas nacionales) sino también de los conocimientos, experiencia y habilidad de los directores y funcionarios nacionales en cargos directivos.

Interesa que las estipulaciones previstas para el control al nivel de la empresa sean compatibles con la política global en materia de inversión y tecnología extranjeras y que tomen en cuenta los intereses legítimos de los inversionistas, aparte de la naturaleza del proyecto y de la disponibilidad de aptitudes nacionales pertinentes. Sin esa perspectiva integral y realista se correrá el riesgo, por una parte, de que no llegue la inversión extranjera que se desea, y por la otra, que se ponga en peligro el éxito de la empresa mixta.

4. Estructura y políticas financieras

Las cuestiones básicas de la estructura financiera de una empresa de propiedad extranjera exclusiva y, sobre todo, de las empresas mixtas, son las contribuciones que deban hacerse en efectivo o en especie, y el monto y las fuentes de los fondos de préstamos que puedan obtenerse para financiar la empresa. Las cuestiones de política financiera se refieren a la determinación de "utilidades" y a su distribución, y al monto de los ingresos retenidos; cuando se trata de participación en la producción u otras formas de acuerdo de intercambio compensatorio las consideraciones serán diferentes.

a) Contribuciones

Las contribuciones de la entidad extranjera pueden adoptar muchas formas, como se esbozó en el capítulo I, y van desde el aporte de financiamiento, pasando por el suministro de maquinaria e intangibles, hasta la concesión de derechos de propiedad industrial y conocimientos técnicos. En una empresa mixta las contribuciones del país receptor y de la entidad extranjera pueden adoptar también las formas descritas.

Lo primero es determinar qué elementos se van a "capitalizar" y cuáles no, puesto que esto determina la base cómo se van a compartir los beneficios en una empresa mixta (a menos que se trate de una empresa mixta contractual del tipo en que la participación del inversionista extranjero en los beneficios se determina mediante la negociación de un rendimiento equitativo por su contribución y riesgos) y la forma en que se recibirán los beneficios. Por ejemplo, si se "capitalizan" las patentes en una empresa mixta con participación de capital o una entidad de propiedad extranjera exclusiva, los rendimientos serán en la forma de utilidades; sino se capitalizan y se suscribe un convenio de licencias separado los pagos serán en la forma de regalías.^{6/} Asimismo, el financiamiento proporcionado por una entidad extranjera puede ser capitalizado o tratado como préstamo; si se capitaliza los rendimientos serán en la forma de utilidades, si se trata como préstamo serán en la forma de intereses.

^{6/} El tema de las regalías se examina en el capítulo III.

Otro problema, naturalmente, es la cuestión de valorizar y capitalizar. Para algunos países las negociaciones iniciales respecto al valor y magnitud de la capitalización son vitales. Esto se da sobre todo en las industrias orientadas a los recursos 7/ e industrias de elaboración continua (como las petroquímicas) que involucran una asignación muy considerable de recursos en plantas y equipos, un elevado componente tecnológico y un volumen relativamente menor de intermediarios importados como porcentaje de las ventas. En este último caso los precios de la maquinaria importada podrían involucrar diferencias comerciales y de precio considerables según la fuente proveedora. También podrían experimentar grandes oscilaciones de valores fijados arbitrariamente si suponen planta y equipo de "segunda mano" cuyo valor de libros ha sido depreciado en las contabilidades de las empresas extranjeras de otras partes y si su valor de uso alternativo para la empresa extranjera es más bien limitado.

En tales casos la elaboración de procedimientos apropiados de evaluación, el desglose de los elementos tecnológicos y la identificación de los diferentes tipos de insumos, el recurso a los servicios y a la información de empresas asesoras "independientes" y la insistencia en un informe "global" de la empresa extranjera sobre el contenido de sus suministros, constituyen todos ingredientes esenciales para estructurar un marco de negociación.

Naturalmente, lo último rige no sólo para evaluar las contribuciones de capital no monetarias sino también para las consideraciones financieras de la adquisición directa. El primer paso vital en esta estrategia consiste en la decisión de política de separar los elementos tecnológicos o desagregar las contribuciones extranjeras en componentes claramente identificables. Tanto como fuente de información alternativa así como medio de introducir la licitación competitiva, el entablar negociaciones simultáneas con varias empresas interesadas podría constituir un elemento muy importante para mejorar la capacidad negociadora del país receptor en la adquisición de equipos.

7/ Ya examinado por lo que no se insistirá en ello.

Consideraciones similares son válidas para la venta y/o capitalización de bienes intangibles (tales como derechos de propiedad industrial y know-how). En dichos casos, se agrega el factor relativo a la dificultad, cuando no la imposibilidad, de definir un precio apropiado para los bienes adquiridos. Los precios correspondientes se fijan generalmente sobre la base del poder negociador relativo entre las partes contratantes. Algunos países (como los miembros del Pacto Andino) han sido contrarios a toda capitalización de intangibles importados. Tal disposición no parece haber impedido el proceso de importación de conocimientos técnicos extranjeros ni el proceso global de inversiones extranjeras directas. En cambio ha ayudado a reducir las evasiones tributarias en los países receptores al evitar la declaración de provisiones por depreciación por dichos intangibles hechos por las empresas extranjeras.

Además, las disposiciones del Pacto Andino han establecido los procedimientos que definen la tecnología como una unidad negociable. Los pagos explícitos por esta última se hacen en forma de regalías. Tal enfoque evita el método más bien obscuro de capitalizar activos cuyo precio carece de una medida objetiva y depende sólo del poder relativo de negociación. No obstante, los representantes de las entidades extranjeras han sostenido que al permitirse la capitalización de intangibles los países pueden inducir el suministro foráneo de recursos complementarios por parte de ciertos proveedores de tecnología. Esto último tendría el incentivo adicional de atraer aún más la atención de la empresa a proyectos que le garanticen más control y rendimientos globales superiores a través de la participación en capital. Es discutible si tal incentivo es necesario o si sólo contribuye a rendir mayores beneficios para las empresas extranjeras.

Los países receptores pueden introducir dos disposiciones complementarias en materia de capitalización de los activos de origen extranjero.^{8/} La primera supone el establecimiento de mecanismos reguladores que garanticen

^{8/} Obsérvese que cuando un país receptor aporta también bienes en la forma de infraestructura, y plantas y equipos, surgen problemas similares de valorización, especialmente si la nueva empresa va a absorber la totalidad o parte de ellos. Este es un tema complejo que exigiría un artículo aparte.

una contribución financiera extranjera mínima al capital expresada como porcentaje del capital extranjero total. Así los países receptores pueden disminuir los riesgos de contar con empresas de propiedad extranjera descapitalizadas que busquen fondos locales para financiar sus actividades. La segunda se refiere a la introducción de prácticas contables que diferencien en forma explícita entre contribuciones financieras al capital y activos capitalizados no monetarios. Dichas técnicas podrían ayudar, entre otras cosas, a las instituciones financieras a equilibrar mejor las relaciones deuda/patrimonio de las empresas de propiedad extranjera.

b) Relación deuda/patrimonio neto

Es natural que un gobierno se interese por cerciorarse de que se mantenga una relación adecuada entre los fondos de préstamo y las contribuciones, lo que suele denominarse la "relación deuda/patrimonio". Esto adquiere suma importancia si los fondos de préstamo se obtienen fuera de un país que necesita el pago de intereses en monedas convertibles. La situación se vuelve más delicada cuando tales fondos de préstamo se obtienen de los propios inversionistas extranjeros o a través de entidades filiales. Los pagos de intereses exigidos pueden muy bien convertirse en una forma solapada de fijación de precios de transferencia. Los pagos de intereses pueden convertirse también en un medio de evitar controles sobre los dividendos.

Decidir sobre la relación apropiada deuda/patrimonio es siempre una cuestión difícil y varía de país a país y también según las prácticas nacionales de los países inversionistas. Las empresas japonesas, por ejemplo, suelen utilizar relaciones deuda/patrimonio más elevadas que las empresas alemanas o estadounidenses. La decisión con respecto a la relación deuda/patrimonio es en parte función de la contribución y los riesgos involucrados, así como de la determinación de un rendimiento justo y razonable por la contribución del inversionista. Por ejemplo, puede resultar más barato permitir una relación deuda/patrimonio más elevada - y, por ende, el pago por el uso de los fondos de préstamo mediante intereses - que exigir esa cantidad como contribución pues el inversionista podría exigir una tasa de rendimiento superior a los intereses. Por otra parte, en tal situación el gobierno se

/hallaría compartiendo

hallaría compartiendo los riesgos a través de garantías u otras disposiciones de los acuerdos de empresas mixtas. Los pagos de intereses suelen tener prioridad en la distribución de beneficios y, en particular, cuando los riesgos son elevados las relaciones deuda/patrimonio elevadas no serían muy beneficiosas para los gobiernos.

Por tanto, la relación deuda/patrimonio es una cuestión de importancia creciente en las negociaciones. Esto es válido sobre todo en las empresas mineras donde los desembolsos de capitales necesarios sobrepasan actualmente la capacidad o deseo de las empresas mineras de financiar la mayor parte de la inversión total con capital; mientras menor el capital menor el riesgo que se corre y mayor la rentabilidad, en el caso de que el proyecto prospere. Por otra parte, los países receptores podrían estar interesados en una porción de capital mayoritario, puesto que esto hace sus ingresos más estables. Una relación deuda/patrimonio elevada puede asimismo aumentar los riesgos en proyectos cíclicos.

Los países receptores han aplicado varias políticas para controlar la relación deuda/patrimonio, o al menos para contener los efectos adversos de una relación elevada sobre sus impuestos. En ciertos casos, los gobiernos limitan la relación deuda/patrimonio para determinados proyectos. Otra solución es regular los pagos de intereses. Si se pagan intereses a las filiales estos pueden omitirse para fines tributarios o reconocerse como una deducción sólo hasta cierto punto (por ejemplo, cuando el préstamo refleja una tasa independiente). Sin embargo, el gravamen de los pagos de intereses puede ser menos eficaz cuando sólo se agrega el impuesto al interés cobrado.

No obstante, interesa tener presente que tiene que haber cierta flexibilidad en esta esfera, especialmente cuando pueden existir fluctuaciones importantes de las necesidades de capital, tanto para expansión como explotación. Asimismo, se ha prestado atención a la estructura de capital de préstamo, sobre todo entre "capital de operaciones" y otras fuentes de capital extranjeras y nacionales.

c) Fuentes de fondos de préstamo

Aparte de las contribuciones en capital hay varias fuentes de fondos disponibles para una empresa nueva, como las siguientes:

/- créditos de

- créditos de proveedores;^{9/}
- préstamos entre empresas;
- préstamos a largo plazo de:
 - fuentes del país receptor;
 - fuentes externas;
- préstamos a corto plazo de:
 - fuentes del país receptor;
 - fuentes externas;
- otros créditos comerciales.

Cuando una empresa entra en funciones tiene acceso también a los ingresos retenidos, las provisiones por depreciación y otras reservas.

Al suscribir acuerdos la mayoría de los gobiernos se arroga la facultad de aprobar los préstamos externos, puesto que involucran obligaciones en divisas (normalmente con la cláusula de que la aprobación no se retendrá injustificadamente), e impone límites al endeudamiento nacional.

En cuanto a los préstamos externos los aspectos principales giran en torno a las fuentes y a las condiciones de reembolso. Puede que el gobierno quiera limitar el endeudamiento externo para ahorrar divisas, pero que desee asimismo cerciorarse de que los préstamos se obtienen en las mejores condiciones en cuanto a intereses y reembolso.

En muchos proyectos orientados a los recursos puede que la entidad extranjera participante en la empresa, si tiene carácter de mixto, aporte todo el capital de riesgo y se encargue de reembolsarlo si parte de él se obtiene mediante préstamos. Tal suele ser el caso en los contratos de participación en la producción y de servicios para las empresas petroleras, o en las empresas mixtas con participación de capital en que la entidad extranjera asume los costos de exploración y desarrollo.

Incluso en el caso de las empresas mixtas del sector manufacturero, de servicios y otros es común que el socio extranjero como parte de su "contribución" a la empresa garantice el reembolso de los préstamos externos; debido a lo arriesgado de la inversión en algunos países puede que las instituciones financieras insistan en ello, a menos que el gobierno dé garantías.

^{9/} Si bien los créditos de proveedores suelen obtenerse con mayor facilidad que otros tipos de financiamiento, la experiencia de algunos países en desarrollo indica que pueden ser costosos. Las condiciones de tales créditos son más bien onerosas. Generalmente, son a mediano plazo (3 a 5 años) con tasas de interés elevadas y los vencimientos tienden a acumularse antes del término de los proyectos en cuestión. Esto puede tener un efecto adverso sobre el balance de pagos del país que tiene recursos en divisas limitados.

El segundo aspecto clave gira en torno al acceso de la empresa al financiamiento local. Aunque es muy común que una empresa de propiedad extranjera exclusiva o una empresa mixta se endeude localmente desde la partida para financiar sobre todo costos "en moneda local", gran parte del acceso al crédito local suele ocurrir durante el crecimiento de sus actividades en períodos ulteriores. Por ende, los gobiernos receptores que concentran sus esfuerzos de negociación y de reglamentación en materia de financiamiento antes y durante la iniciación de la empresa pueden hallarse impedidos de intervenir durante el período cuando la entidad extranjera tiene los mayores problemas financieros.

Hay varias razones importantes para que las empresas extranjeras busquen fuentes locales de fondos para las empresas en que participan los países receptores. Entre otras, persiguen los siguientes objetivos:

- protección automática contra la devaluación de la moneda local;
- aumento de la disponibilidad de fondos para las actividades de la empresa y acceso a ellos a un costo inferior al de fuentes alternativas;
- creación de enlaces con los intereses locales financieros y de otra índole.

En sus tentativas por limitar el acceso de las entidades extranjeras al financiamiento local diversos gobiernos receptores (tanto en países desarrollados como en desarrollo) han introducido algunas disposiciones generales, como restringir el acceso de las empresas con participación extranjera que exceda cierto porcentaje sólo al crédito local de corto plazo y excluirlas del crédito a mediano y largo plazo. Indonesia y Filipinas, por ejemplo, tienen exigencias bastantes estrictas al respecto, así como varios países latinoamericanos.

Dichas políticas han demostrado ser ineficaces per se en muchos países y necesitan complementarse con disposiciones claramente enunciadas en el acuerdo inicial sobre el establecimiento de la empresa, la vigilancia selectiva y la evaluación durante la etapa de funcionamiento de la empresa, y ciertas disposiciones no reglamentarias sobre entrega de información.

d) Políticas financieras

La forma en que se distribuirán las utilidades o beneficios dependerá de la forma de organización y arreglo. Por ejemplo, en una empresa mixta contractual de participación en la producción la entidad extranjera no percibe utilidades como tales sino una parte de la producción según una fórmula convenida. Asimismo, en las empresas mixtas contractuales de servicios a la entidad extranjera sólo se le devolverá su capital (con intereses) y se le garantizará la compra del producto final normalmente a un precio reducido. Otras formas de empresas mixtas contractuales suelen tener también fórmulas especiales para la distribución de utilidades o beneficios las que dependerán mucho del tipo de cooperación y de los objetivos de las entidades para constituir la empresa mixta. Estas obligaciones fiscales se examinarán en la sección siguiente.

Sin embargo, es práctica habitual de las empresas mixtas constituidas en sociedad distribuir las utilidades entre los socios sobre la base de la participación en la propiedad. Al evaluar lo procedente de esta fórmula hay que tomar en consideración las repercusiones tributarias en el país receptor y en el país de origen, con el objeto de lograr una distribución de las utilidades una vez pagados los impuestos que refleje las contribuciones relativas.

Otro aspecto importante de política financiera en la empresa mixta es la cuestión de la retención versus distribución de utilidades. Los argumentos que favorecen la pronta distribución de las utilidades de la empresa a los socios como dividendos (sujetas a las políticas cambiarias sobre remesas al exterior) incluyen la oportunidad de recuperar la inversión inicial y evitar todo gravamen especial del país receptor sobre los ingresos no distribuidos. En cambio, las consideraciones que favorecen la retención de ingresos son numerosas:

- acumulación de capital de operaciones para la empresa;
- expansión de la producción de los servicios de venta;
- reemplazo de activos de capital;

/- amortización de

- amortización de la deuda;
- observancia de las leyes nacionales obligatorias en materia de reservas;
- observancia de los controles cambiarios nacionales sobre repatriación de utilidades;
- ventajas tributarias cuando los gravámenes locales sobre los ingresos distribuidos son mayores que sobre los ingresos retenidos.

Si los socios concuerdan en que la retención de ingresos es la política preferida por su empresa mixta, las técnicas disponibles para garantizar esta retención incluyen introducir una cláusula en el acuerdo de constitución de mantener un porcentaje fijo de reservas obligatorias; o especificar los usos previos que deben darse a las utilidades de la empresa antes de su distribución. Los incentivos fiscales especiales a la reinversión sirven para estimular la retención con fines de expansión.

Asimismo, tiene importancia en la etapa de negociación la selección de auditores. Suele acordarse que se contratarán los servicios de una empresa reconocida en el plano internacional a menos que se disponga de servicios competentes en el plano local. La disponibilidad de auditores locales ofrece la gran ventaja de menores costos y una mayor familiaridad con las prácticas contables locales. Esta última consideración podría tener importancia cuando los métodos de consignar las utilidades en los libros de la empresa mixta tienen repercusiones tributarias locales.

5. Tributación y obligaciones fiscales

Algunos objetivos del gobierno receptor suelen aparecer en las negociaciones sobre las medidas fiscales que afectan la inversión extranjera directa, por ejemplo:

- generación del máximo de ingresos a fin de apoyar las necesidades financieras de los objetivos de desarrollo, la administración del gobierno, etc.
- generación de una fuente estable de ingresos a fin de proteger las finanzas gubernamentales de la volatilidad de los mercados mundiales;
- generación de ingresos en divisas;

/- fomento de

- fomento de una operación y gestión eficientes y, en el caso de los recursos naturales, la explotación óptima de dichos recursos; y
- aporte de incentivos para otros objetivos de política del país receptor: concatenaciones progresivas y regresivas, empleo y calificación de la mano de obra local, control de las transacciones entre empresas, y/o políticas de desinversión.

Los objetivos enumerados suelen contraponerse entre sí. Con frecuencia hay que encarar opciones difíciles y ventajas comparativas. En particular, la tendencia actual de imponer obligaciones de desarrollo a la empresa (por ejemplo, elaboración, adquisición local, empleo de nacionales, protección ambiental e infraestructura) exige ventajas comparativas en el plano fiscal. A la empresa que se le solicita asumir obligaciones costosas (capacitación, elaboración, adquisición local) requerirá generalmente un mayor incentivo financiero: en otras palabras, las nuevas obligaciones se pagarán en cierta medida con los ingresos que en caso contrario la empresa habría pagado al Estado.

En ciertas situaciones el conflicto de metas puede resolverse transfiriendo los costos a terceros (por ejemplo, en un mercado dominado por el vendedor los costos pueden ser absorbidos por los compradores; o por el país de origen cuando los impuestos pagados en el país receptor se descuentan de las obligaciones tributarias en el país de origen).

En las empresas manufactureras y de servicios la empresa de propiedad extranjera exclusiva o mixta suele estar sometida a un régimen tributario estandar que comprende impuestos sobre la renta, impuestos por retención sobre los dividendos, impuestos sobre las ventas o negocios, derechos aduaneros y una serie de otros gravámenes, como impuesto patrimonial, derechos de timbre, etc. También pueden estar afectos los alquileres de terrenos, por ejemplo. Este régimen suele establecerse mediante legislación y no es negociable, salvo en lo que respecta a las "exenciones fiscales".

El acuerdo de empresa mixta puede estipular asimismo que el socio extranjero reciba la totalidad o parte de las utilidades en bienes.

/Con frecuencia

Con frecuencia las empresas disponene de varios incentivos fiscales para estimular su inversión en ciertas esferas de actividad o para compensarlas por ciertas obligaciones. Dichos incentivos pueden ir desde exenciones tributarias globales o específicas por un período determinado hasta exenciones vinculadas co el logro de objetivos específicos del gobierno, por ejemplo, incentivos especiales a las exportaciones. O, puede haber deducciones especiales o descuentos impositivos por depreciación acelerada o subsidios por reinversión.

a) Incentivos

Los incentivos pueden adoptar múltiples formas tales como exenciones tributarias o rebajas impositivas por un período determinado. Por ejemplo, puede observarse que Filipinas tiene una estructura complicada de deducciones, exenciones y descuentos impositivos; aunque esta estructura exige un vasto control administrativo ha sido necesaria para muchas de las políticas fiscales y monetarias vigentes en el país. No obstante, el sistema de Singapur que se basa en las exenciones directas simplifica los trámites administrativos con los inversionistas.

Es evidente que los países utilizan con mayor frecuencia los incentivos para alcanzar objetivos económicos y sociales y no como meros mecanismos para atraer la inversión extranjera. Esto se advierte claramente en el caso de Malasia que estructura incentivos para fomentar las exportaciones, la ubicación de empresas en zonas menos desarrolladas y el uso del componente local en la manufactura de productos prioritarios. Conforme a las disposiciones de los incentivos especiales para las industrias orientadas a la exportación se otorga una exención tributaria absoluta por períodos que oscilan entre cuatro y siete años, comparados con períodos de tres a cinco años para otras industrias pioneras. Asimismo, la empresa que ubica su fábrica en una zona subdesarrollada y produce un producto prioritario con más de 50% de contenido nacional podría recibir concesiones tributarias hasta por un máximo de ocho años.

Las leyes de incentivos en Filipinas presentan una situación paralela, con incentivos adicionales para las exportaciones, las industrias prioritarias, la dispersión regional y el empleo de materias primas y mano de obra locales. Los cambios en materia de subsidios por reinversión con fines de expansión que representa el grueso de los descuentos impositivos de que gozan las empresas

/inscritas le

inscritas le han otorgado mayor flexibilidad al gobierno para utilizar diversas tasas según la densidad de la mano de obra, las exportaciones y la dispersión regional.

b) Sistemas de ingresos fiscales en el campo de los recursos naturales

La evolución de los instrumentos fiscales en materia de inversión en recursos naturales ha conducido a una mayor complejidad de los instrumentos individuales utilizados, así como a combinaciones complejas de los diversos instrumentos. En dichos proyectos los países receptores tratan de contrarrestar

- La poca confianza que merecen los precios cotizados de minerales y productos básicos extraídos y enviados a las plantas elaboradoras que están bajo el control de las operaciones de la empresa extranjera integradas a nivel mundial;
- La inestabilidad de los precios mundiales para los productos básicos;
- La incertidumbre de las perspectivas de inversión al iniciarse las etapas de exploración e investigación y el mayor poder negociador correspondiente de la empresa extranjera cuando se negocia el régimen de inversiones;
- La insistencia de los bancos en la amortización pronta y garantizada de los préstamos a partir de los ingresos provenientes de la venta de minerales;
- Los problemas de la tributación en el país de origen; y
- La inflación en el costo de los bienes de capital importados de los países industrializados.

En los proyectos orientados a los recursos suele decirse que hay una tendencia a pasar de las regalías y gravámenes similares (generalmente independientes de las utilidades, basados en el volumen de producción o de exportaciones) a los impuestos sobre la renta (orientados generalmente a las utilidades). Las empresas extranjeras prefieren, en general, estos impuestos basados en las utilidades puesto que no constituyen un elemento de costo de producción como las regalías y, por ende, una gran parte del riesgo de inversión puede desplazarse hacia el país receptor. No obstante, el estudio de los ingresos mineros de los países receptores, por ejemplo, revela que en un gran número de países productores de minerales, las regalías

o los pagos similares a regalías, como los impuestos a las exportaciones y gravámenes a la producción, siguen siendo fuente importante de ingresos fiscales procedentes de la minería. Esto ocurre sobre todo cuando:

- la administración tributaria aún es incapaz de manejar problemas tributarios complejos sobre la renta;
- se prefiere una fuente de ingresos estable a una mayor participación en el riesgo de inversión; o
- las empresas mineras nacionales no han rendido utilidades imponibles de suficiente magnitud debido a los precios en los mercados mundiales, escasa productividad o, porque no hay medio de valorizar el producto debido a la carencia de un mercado mundial para él.

En la medida en que el Estado participa de las utilidades, el hecho más importante parece ser la aplicación creciente del concepto de tasa de rendimiento equitativo, sobre todo en proyectos mineros. Abona esta política el hecho de que las empresas extranjeras suelen buscar por lo menos una tasa de rendimiento concreta considerando sus costos de oportunidad, la situación del mercado y los riesgos, a fin de realizar la inversión. El otorgamiento de esa tasa de rendimiento es el precio que tiene que pagar el país receptor para atraer la inversión extranjera; o a la inversa, todas las actividades, salvo la tasa de rendimiento estipulada, es el precio que tiene que pagar la entidad extranjera al país receptor para adquirir el derecho a explotar el recurso que pertenece al Estado.

La política de la tasa de rendimiento se asemeja al trato fiscal de las industrias reglamentadas. Cuando hay grandes probabilidades de que se materialice la tasa estipulada, las empresas extranjeras tienden a aceptar una tasa de rendimiento prevista menor. La política de la tasa de rendimiento se asemeja a los sistemas de compensación en los contratos de gestión en que lo que se compensa no es tanto el riesgo sino la prestación de ciertos servicios. En consecuencia, hay que esmerarse por otorgar incentivos suficientes para obtener un rendimiento eficiente; también hay que estar consciente de que cuando disminuye la capacidad de asumir riesgos y la buena disposición de la entidad extranjera, hay que hallar otras fuentes de financiamiento para las actividades de alto riesgo tales como la exploración.

/Vinculada con

Vinculada con la política de la tasa de rendimiento está la introducción de flexibilidad en ciertas disposiciones claves del régimen fiscal. Por ende, el acuerdo puede estipular que los gravámenes fiscales o las rebajas tributarias disminuyan o aumenten con el transcurso de los años, o que se ajusten en forma automática a los cambios de factores externos (tales como precios mundiales, indización de la inflación); o pueden estipularse por un determinado período al que sigue la renegociación o el reajuste prescrito; o pueden depender de la tasa de utilidades. Tal flexibilidad suele ser un método mejor de manejar los cambios en el curso de un acuerdo de larga duración que la renegociación completa.

Por otra parte, las empresas extranjeras que se hallan en una posición negociadora fuerte han solido tratar de asegurarse la estabilidad de las condiciones negociadas en tiempos propicios mediante cláusulas de congelamiento o estabilización.

Otro aspecto de algunos regímenes fiscales modernos para proyectos orientados a recursos es el énfasis, que suelen imponer las instituciones financieras, en la capacidad del proyecto para amortizar los préstamos dentro de un período considerablemente más breve que la duración total del proyecto. Hay varias disposiciones fiscales (por ejemplo, depreciación acelerada, pasar las pérdidas a cuenta nueva, franquicias tributarias para la exploración y la inversión, etc.) destinadas a garantizar la amortización oportuna de los préstamos.

Al evaluar cómo los mecanismos fiscales individuales utilizados en los contratos de inversión y en las reglamentaciones tributarias repercuten en la distribución de los ingresos entre las empresas extranjeras y los países receptores, hay que procurar no perder de vista su contexto. Suele discutirse bastante la justificación moral de los instrumentos como asignación por agotamiento, regalías, etc. En último término, es el conjunto fiscal como un todo lo que es decisivo para determinar la magnitud de la participación del gobierno así como la capacidad y buena disposición de los inversionistas para realizar la inversión. Los aspectos particulares de la tributación y los métodos contables revisten importancia sólo en la medida en que repercuten en el resultado financiero global.

c) Regalías

Las regalías, que en una época fueron la única fuente de ingresos del país receptor en los proyectos en materia de recursos, han asumido una importancia diferente en el bloque financiero global en los últimos años. Así, por ejemplo, en los últimos acuerdos suscritos en Papúa Nueva Guinea las regalías comprenden sólo un 3% de los ingresos del gobierno, en tanto que los impuestos a la renta de las sociedades y los impuestos especiales sobre las utilidades representan un 70%; y el 27% restante corresponde a dividendos de las inversiones de capital del gobierno (20%) y otros cobros por licencias. Sin embargo, en algunos acuerdos nuevos (Jamaica, por ejemplo) un gravamen a la producción similar a las regalías representa la mayoría de los ingresos fiscales. En el sector petrolero las regalías han desaparecido prácticamente para establecerse en cambio la propiedad absoluta del gobierno, pagándosele a las empresas extranjeras los honorarios de gestión. En los sistemas de participación en la producción los pagos por regalías suelen incluirse en la participación del gobierno en la producción.

En los sectores manufactureros y de servicios es inusitado el pago de regalías al Estado a menos que se trate de la elaboración ulterior de un recurso nacional que podría comercializarse directamente.

Las regalías calculadas como monto fijo por unidad de producción sirven sobre todo para suministrar una fuente constante de ingresos incluso ante las fluctuaciones de precios de los productos básicos y la variabilidad de las utilidades; esta finalidad queda de manifiesto en el caso de las regalías mínimas (también llamado impuesto mínimo sobre las rentas) y los requisitos de producción mínima. Sin embargo, ha habido una tendencia notoria a reemplazar la regalía de monto fijo por una regalía ad valorem (o porcentual). Las regalías pueden aumentarse en fechas determinadas, al margen de la producción, para estimular la explotación acelerada. En todo caso la tasa de regalía aumenta con la producción acumulativa durante un cierto período.

Las tasas de regalía pueden variar asimismo con la calidad del recurso explotado a fin de desalentar la utilización inmediata de los recursos de ley alta y fomentar la explotación de los de baja ley. Las regalías pueden ser pagaderas en especie asemejándose así a la participación en la producción,

/a veces

a veces con derecho a rechazo en primera instancia o con obligación de retrocompra por parte de la entidad extranjera.

Las diversas formas de regalías tienen efectos diferentes sobre la estabilidad del ingreso fiscal y sobre la cuantía de la participación del estado receptor en los riesgos y la rentabilidad del proyecto. Son incentivos diferentes para la entidad extranjera según su actividad: un monto fijo por unidad de producción fomenta la extracción de minerales de alta ley, por ejemplo, en tanto que la regalía ad valorem que tiende a aumentar con los años fomenta la explotación acelerada de los minerales de baja ley. Las regalías diferenciadas según el grado de elaboración (por ejemplo regalías bajas para los minerales elaborados y relativamente elevadas para los minerales que se exportan para su elaboración ulterior) pueden alentar a las empresas a aumentar la elaboración local; a veces se han estipulado también calendarios para aumentar los gravámenes fiscales a fin de que el producto se elabore en el país.

El mismo efecto puede alcanzarse si se calculan las regalías sobre la base del valor de los recursos elaborados, si es que dicho trato permite que la entidad extranjera reduzca su carga global elaborando en el país receptor. Al diseñar el conjunto fiscal habrá que estudiar con detenimiento los efectos orientados a los ingresos y productores de incentivos de las diversas regalías. Los efectos de las diversas formas de regalías dependen hasta cierto punto de la interacción con otros instrumentos (tales como regímenes tributarios en materia de regalías del país receptor y del país de origen).

d) Impuesto sobre la renta de las empresas

En las dos últimas décadas ha habido una tendencia notoria a utilizar el impuesto sobre la renta de las empresas como un instrumento de peso para aumentar los ingresos fiscales. Un motivo es que es relativamente fácil para los países receptores recaudar dichos impuestos; otro es la política de los países de origen de descontar los impuestos pagados en el exterior del impuesto sobre la renta que la empresa extranjera debe pagar en su país de origen.

Por otra parte, a diferencia de las regalías, los impuestos sobre la renta suelen ser difíciles de evaluar, ya que involucran a menudo un control

complejo de fijación de precios y deducciones - sobre todo en el caso de una empresa extranjera integrada.

En las empresas manufactureras y de servicios es común que un régimen tributario estándar rija para todas aunque, como ya se dijo, pueden otorgarse incentivos tributarios especiales a las empresas que satisfacen ciertos requisitos. La gama de regímenes tributarios "estándar" varía de país a país; en Hong Kong, por ejemplo, el impuesto sobre las sociedades es de 17%, en tanto que en Filipinas es de 35%.

Un estudio general de la tributación revela que las tasas impositivas oscilan generalmente entre 45 y 55%; sin embargo, los privilegios y asignaciones especiales, ya sea en reglamentos tributarios generales o en acuerdos de proyectos concretos disminuyen la carga tributaria real. La tasa de 30%, más el 10% de sobretasa sobre el 30% (es decir, 33% en total) introducida últimamente en la República Popular China se halla, por tanto, en el extremo inferior de la escala tributaria de impuestos a las sociedades que rigen en los países.

Los impuestos en el sector petrolero son superiores al promedio. La acción de Venezuela en 1948 de implantar un 50% de tasa efectiva sobre las utilidades demostró ser un paso decisivo. En la actualidad la participación de los países productores en las utilidades globales suele superar el 95%.

Uno de los aspectos principales de los acuerdos recientes en las industrias que explotan recursos son los sistemas tributarios "móviles", tales como el impuesto sobre las utilidades extraordinarias, sobre utilidades imprevistas o el impuesto minero especial, que constituyen una tributación progresiva orientada a niveles de utilidad o tasas de rendimiento absolutos. Representan una carga tributaria relativamente baja hasta un cierto nivel de utilidades, gravándose con tasas más elevadas las utilidades "excesivas" o adicionales o las utilidades en el tramo siguiente de la escala de la tasa de rendimientos.

La utilización de estas fórmulas refleja la importancia creciente del concepto de la tasa de rendimiento prudencial. Si las partes han convenido una tasa de rendimiento de esa índole pueden ajustar las tasas tributarias

/(junto con

(junto con los demás gravámenes) de modo que la entidad extranjera se aproximará, en promedio, a la tasa de rendimiento designada.

Hay que prestar atención a la formulación de la tasa de rendimiento: ¿debe calcularse esta tasa según el capital invertido por la entidad extranjera o según la inversión total (incluidos préstamos)? En este último caso, cuando la relación préstamo/capital es elevada, la entidad extranjera puede obtener todavía, pese a una tasa de rendimiento global baja, grandes utilidades por su inversión de capital.

Los sistemas tributarios de escala móvil, tratése de un sistema sencillo como impuestos especiales a la minería sobre utilidades excedentarias o de un sistema complejo orientado a una tasa de rendimiento interna, poseen la ventaja de que obvian la necesidad de la renegociación si se obtienen utilidades imprevistas. Por otra parte, en el campo de los recursos naturales en que la inversión suele involucrar riesgos elevados puede que las empresas no estén dispuestas a invertir si no tienen oportunidad de obtener utilidades excepcionalmente elevadas.

Asimismo, es necesario coordinar los diversos impuestos nacionales y provinciales sobre la renta con otros impuestos especiales. Los descuentos impositivos también pueden servir y el contrato de inversión puede incluso estipular una carga fiscal máxima compuesta de todos los gravámenes fiscales, descontándose del impuesto sobre la renta de la empresa los gravámenes que superen este tope.

Algunos países (por ejemplo, Papúa Nueva Guinea) han agregado al conjunto tributario normal (regalías, impuestos sobre la renta de las empresas, impuesto sobre utilidades excesivas, participación en el capital) un impuesto de retención sobre todos los dividendos pagados a los accionistas fuera del país receptor. El impuesto de retención sobre los dividendos transferidos al exterior establece incentivos para reinvertir las utilidades en el país. En otros países se persigue el mismo efecto mediante un impuesto especial sobre los ingresos transferidos al exterior o por controles cambiarios.

/e) Aspectos tributarios

e) Aspectos tributarios adicionales

Los diversos efectos de un régimen tributario dependen en gran medida de cómo se calculan las utilidades (de especial importancia a la luz de los problemas de las transacciones entre filiales), de la magnitud de las franquicias e incentivos tributarios, del marco internacional de la tributación, así como de la estructura del financiamiento (sobre todo la relación deuda/patrimonio).

Al calcular los impuestos un punto de especial interés es la determinación del precio de venta de productos como minerales, sobre todo cuando se transa en canales intraempresariales. Los precios en las transacciones intraempresariales los determina la empresa extranjera y no necesariamente el mercado en plena competencia.

Las políticas de fijación de precios de las empresas extranjeras pueden verse influidas por consideraciones tributarias. En consecuencia, los gobiernos receptores están ejerciendo mayor control sobre las transacciones entre filiales a través de medidas contractuales, legislativas y administrativas. A menudo, es posible basarse en los precios de mercado. Cuando no se cotizan precios de mercado significativos puede utilizarse la pauta de basarse en un porcentaje del precio final del metal (en el caso de los minerales). En la esfera del petróleo se utiliza a veces el sistema de precios determinado por los estados receptores para calcular el monto del impuesto. Al controlar la fijación de precios entre filiales hay que tomar en cuenta las diferencias de calidad; esto exige un organismo contralor experimentado, bien capacitado y competente. Más adelante se examina con mayor detalle el tema de la fijación del precio de transferencia.

Han surgido controversias sobre la cuestión de si los cambios de valor de las existencias debidos a fluctuaciones de precios pueden deducirse de los impuestos. Otro aspecto inquietante es la tendencia de las empresas extranjeras a asignar los gastos generales incurridos en el país de origen u otros países a los ingresos del país receptor; lo mismo rige para las regalías por licencias y honorarios análogos deducidos como costos. Cabría

/considerar la

considerar la exclusión global de cobros por gastos generales y, en todo caso, cabría controlar estrictamente los honorarios cobrados por la empresa matriz. A veces no se permite deducir para efectos tributarios el pago de intereses a empresas filiales, aunque lo habitual es permitir tales deducciones para todos los pagos de intereses por préstamos, o permitirlos hasta cierto límite (ya sea una suma alzada o un monto basado en la relación deuda/patrimonio o basado en el concepto de una tasa de interés aceptable). Las regalías que antes se descontaban de los impuestos ahora se deducen a menudo del ingreso imponible. Una posibilidad que cabría considerar es conceder una tasa tributaria algo menor y desautorizar la deducción de todo gasto efectuado por la entidad extranjera fuera del país receptor; esto evitaría conflictos en torno a esos costos así como una supervisión costosa.

Para ofrecer incentivos suficientes a la inversión de gran densidad de capital y facilitar el financiamiento ajustándose a los calendarios de amortización que exigen los bancos, se podrían elaborar regímenes fiscales que permitieran una amortización relativamente rápida de los préstamos y la recuperación de la inversión. Si la tasa de descuento del país receptor es inferior a la de la empresa extranjera sería preferible otorgarle una concesión inicial a cambio de mayores ingresos en los años posteriores del proyecto. Aparte de la variación de las tasas de impuesto sobre la renta y regalías, suele utilizarse para tales fines normas concretas de depreciación y franquicias tributarias.

Algunos países otorgan una franquicia "por agotamiento" como deducción tributaria para compensar la baja del valor de un yacimiento mineral a medida que se explota; dicha franquicia no procede cuando el yacimiento es de propiedad del estado y no del inversionista privado. Otros incentivos fiscales son las exenciones tributarias (de uno a diez años) y la exención de impuestos sobre las ganancias de capital. Los inconvenientes de tales incentivos estriban en que no suelen reflejar los gastos reales en desarrollo y su efecto puede quedar anulado por el efecto de la tributación en el país de origen.

Parece haber una tendencia a usar normas de depreciación acelerada como incentivos para las industrias de gran densidad de capital. Dichas normas tienen la ventaja de que el inversionista recibe un mayor flujo en efectivo,

/que le

que le permite reembolsar los préstamos con mayor prontitud, y sin embargo, el monto de su ingreso imponible, tanto para el país receptor como de origen, no aumenta.

Los ejemplos de métodos de depreciación acelerada incluyen la deducción por agotamiento en vez de la deducción por costos, la amortización sobre el saldo sin una tasa inicial máxima y el método de la suma de las cifras anuales. Convendría que los países receptores elaboraran un conjunto preciso y detallado de normas de depreciación, especialmente cuando se determinan detalles como limitar la deducción por concepto de gastos de exploración al monto de ingresos netos de ese año. En el caso de las negociaciones esas normas preexistentes tienen la ventaja de limitar el ámbito y el número de variables que deben negociarse. Mejoran la posición negociadora del país ya que ofrecen un punto de partida que trae como corolario una concesión correspondiente de la entidad extranjera.

Otro incentivo fiscal es la bonificación por inversión (Australia, India y México) es decir, un descuento especial de un 20%, por ejemplo, del gasto de capital del ingreso imponible del contribuyente el primer año de producción. Un sistema interesante ideado para gravar la producción petrolera británica en el Mar del Norte (impuesto fiscal petrolero) combina los conceptos de utilidades excedentarias y depreciación acelerada: el impuesto se aplica sobre las utilidades brutas de la producción petrolera sobre una base de yacimiento por yacimiento, pero sólo una vez que se ha recuperado 1.75 veces el costo de desarrollarlo. La incidencia del impuesto no depende del financiamiento, puesto que el interés pagable por préstamos no se toma en cuenta al determinar la responsabilidad tributaria. Dicho impuesto sólo es pagadero si las utilidades brutas anuales son iguales cuando menos a 30% de los costos de desarrollo del yacimiento - lo que garantiza que el pago del impuesto sólo procede en el caso de utilidades excedentarias. También puede utilizarse como incentivo tributario el traspaso de las pérdidas (hasta dos o cinco años fiscales

Al elaborar los instrumentos fiscales hay que tomar en cuenta el marco tributario internacional - en especial los impuestos en el país de origen de una empresa extranjera matriz. El gravamen del país de origen sobre los ingresos obtenidos por la entidad extranjera en el país receptor puede anular el efecto de los incentivos de concesiones tales como exenciones tributarias

o bajos impuestos. Por otra parte, los impuestos pagados por la entidad extranjera al país receptor y descontados de sus obligaciones tributarias en su país de origen disminuyen la carga fiscal global impuesta al inversionista. Los tratados para evitar la doble tributación suelen incluir el "descuento del impuesto potencial", es decir, descuentos impositivos en el país de origen por impuestos que normalmente deberían pagarse en el país receptor, pero de los que la empresa se halle exenta. Este asunto cobra especial relieve para los sistemas de regalías, participación en la producción y participación en las utilidades que no pertenecen claramente a la categoría de impuestos pagados en el exterior y descontables en el país de origen.

Hay acuerdos recientes que han catalogado como "impuestos sobre la renta" a ciertos gravámenes que son esencialmente independientes de las utilidades a fin de asegurarse (o al menos facilitar) la aprobación del país de origen de dichos pagos con fines de descuento impositivo (Jamaica, 1977). A fin de que la naturaleza del impuesto sea más "descontable", éste se aplica sobre una "utilidad estimada" calculada como porcentaje fijo, por ejemplo, del precio final del metal sin considerar los ingresos y costos de las operaciones extractivas. En el caso de que el país de origen no reconozca dicho gravamen como impuesto deducible se estipula que podrá celebrarse una renegociación.

La cuestión de los incentivos fiscales en los países en desarrollo la estudia actualmente el grupo de expertos de las Naciones Unidas sobre acuerdo fiscales. Su objetivo es diseñar tratados modelo para evitar la doble tributación. Sin embargo, es más difícil conseguir información sobre las prácticas verdaderas de los países receptores para manejar la cuestión de los descuentos impositivos en el país de origen.

Interesa señalar que las empresas extranjeras prestan mucha atención a salvaguardar el régimen tributario contractual contra todo gravamen imprevisto solicitando un tope de la carga tributaria global (por ejemplo, no más de 49.5% sobre todas las utilidades antes de descontar los impuestos) u obteniendo una exención o un descuento obligatorio para todos los demás impuestos cobros, honorarios y similares. Esas disposiciones suelen reforzarse con una cláusula "congelante" o "estabilizadora", que procura proteger la inversión

/de todo

de todo cambio de la legislación en el país receptor. En vista de la duración muy prolongada (25 a 35 años) de algunos de esos acuerdos esas cláusulas congelantes pueden imponer restricciones considerables sobre la flexibilidad económica del estado receptor.

Sería conveniente que los países receptores, sin perjuicio de seguir asegurando la estabilidad necesaria para el inversionista, resistieran con energía todo esfuerzo para maniatarlos con tales cláusulas bloqueadoras.

Por último, los países receptores han establecido mínimos tributarios para obtener siquiera una cuota mínima de ingresos. Los pagos ajenos a las utilidades y la producción, como alquileres de terrenos y otros logran resultados comparables.

f) Alquileres de tierras, primas y otros pagos previos

En la extracción de petróleo suele exigirse el pago de primas y otros pagos previos, casi siempre a través de una licitación para desarrollar diversas áreas. Las empresas tienen que hacer estos pagos previos al firmar el contrato o después de la exploración o luego de haber alcanzado determinado nivel de producción. Los pagos previos iniciales pueden aumentar los incentivos para desarrollar el área con rapidez y alcanzar niveles máximos de producción.

Los pagos previos elevados, que son ajenos a las utilidades y a la producción, todavía no son comunes en los sectores de recursos no vinculados a los combustibles, como la minería. Sin embargo, puede utilizarse un sistema de pago inicial de primas para impedir que las empresas logren el control de una mina sin explotarla. Esta estrategia para impedir la competencia por una mina es algo habitual entre las empresas extranjeras: el control sobre reservas potencialmente explotables sirve para poner en jaque el poder negociador de los países productores y permite explotar la mina cuando se prevé un alza de los precios del metal.

Otro pago similar son los alquileres de terrenos (alquileres de sitios, etc.) y suelen expresarse como una cierta suma de dinero por kilómetro cuadrado. La función principal de los alquileres de terreno es inducir a la entidad extranjera a desarrollar el lugar con rapidez, contrarrestando así toda tendencia de la misma a buscar el control de los terrenos sin explotarlos; las exigencias de gastos mínimos en exploración y los programas de trabajo

/aprobados en

aprobados en materia de exploración y producción apoyan también una política gubernamental de esa índole.

Los alquileres flexibles, es decir, los pagos que aumentan durante el curso del contrato o según las etapas de desarrollo de una empresa fijadas contractualmente, proporcionan un incentivo adicional para que las empresas renuncien a las áreas que no necesitan, lo que complementa la renuncia obligatoria.

Aunque los alquileres de terrenos tengan poco efecto generador de ingresos no deben dejarse fuera de un régimen global de inversiones, porque pueden producir importantes efectos en materia de incentivos. Pueden contrarrestar o no las obligaciones tributarias.

g) Otros honorarios

Hay una serie de otros gravámenes que si bien representan una fracción de los ingresos del gobierno receptor, pueden cobrar importancia para el gobierno regional (local, provincial o estatal). Sin embargo, su utilidad principal estriba en los incentivos que produce. Pueden utilizarse impuestos especiales para los sueldos de los extranjeros a fin de estimular la creación de empleos para los nacionales; un efecto similar puede obtenerse gravando los sueldos del personal extranjero, tal vez después de un período inicial cuando ya el empleo extranjero no sea esencial. El estado de Queensland (Australia) deriva una parte importante de sus ingresos de los fletes ferroviarios elevados. Un beneficio semejante proporcionan los gravámenes de exportación, portuarios o de carga.

Otro aspecto relativamente nuevo y cada vez más popular es el uso de sanciones y recompensas financieras para conseguir el cumplimiento de las obligaciones, que emprenden las exigencias de producción, las normas ambientales los esfuerzos mínimos en materia de exploración o desarrollo y el cumplimiento de programas de trabajo y de inversión detallados estipulados en el acuerdo o licencia de inversión. Se ha visto que la utilización de sanciones e incentivos financieros puede complementar los reglamentos y aumentar bastante la eficacia de los objetivos de la política pública (por ejemplo, cobros por efluentes que contaminan el agua). Casi la mayoría de los objetivos de los

/países receptores

países receptores reflejados en las negociaciones vigentes como una mayor elaboración, concatenaciones progresivas y regresivas, gestión y control, control de la comercialización y políticas de empleo pueden promoverse mediante el uso de tales incentivos.

Por último, el régimen de inversiones suele establecer obligaciones especiales de las entidades extranjeras para con diversos grupos de la población del país receptor, especialmente los afectados por la empresa o los que participan en ella. La contribución de un porcentaje de las utilidades (por ejemplo, 10%) a los obreros de un proyecto minero (Perú), la indemnización a los propietarios de tierras, a la población local y a los gobiernos locales puede justificarse, y suele ser además políticamente oportuna. Por lo demás, algunos proyectos tienen un efecto adverso importante sobre las condiciones sanitarias, laborales y de vida de la población local. Hay que indemnizar los daños infligidos a la agricultura y las pesquerías locales, la descarga de efluentes generados por la concentración y la elaboración, el desarraigo de personas, etc. ya sea mediante pagos directos, asistencia para readaptación o programas para reasentar y reemplazar a la población local; esto se vuelve de suma importancia luego del agotamiento y cierre de un gran proyecto.

h) Repartición de ingresos a través de la participación en capital del país receptor

La participación en capital por el país receptor o su empresa estatal es una práctica generalizada en los proyectos modernos de inversión. La mayoría de los acuerdos, así como la mayoría de los reglamentos en materia de inversiones, incluyen algún sistema de participación en capital, empresa mixta y/o desinversión. Cuando se utiliza como alternativa ante gravámenes más elevados, la participación en capital debe evaluarse detenidamente desde el punto de vista de los ingresos del país receptor.

La evaluación fiscal de la repartición de utilidades a través de la participación en capital estriba hasta cierto punto en la forma de pago que el país receptor tiene que hacer por su parte de capital. Las condiciones menos favorables obligan al país receptor a pagar el valor vigente en el mercado o una parte correspondiente del capital de inversión. Son más

/favorables las

favorables las soluciones que consideran el otorgamiento de derechos a un recurso, el aporte de terrenos u otras instalaciones y la construcción de infraestructura como pago en especie. Puede aligerarse la carga del gobierno receptor si goza del derecho de pagar su parte de capital con las utilidades futuras, o en los sistemas de participación en la producción, con su parte de la producción. Un sistema interesante, que se halla principalmente en los acuerdos de servicios petroleros (contratos de riesgo), brinda al gobierno receptor la opción de adquirir una parte del capital en cualquier momento antes que se inicie la producción comercial, y pagarla con la parte de la producción que le corresponde al gobierno.

Sin embargo, si bien a primera vista estas condiciones parecen muy favorables, no se debe pasar por alto que en la división final de los beneficios y costos el país receptor tendrá que costear con menores impuestos las condiciones favorables para comprar y participar en el capital. Los éxitos en las negociaciones en materia de participación en el capital tendrán que pagarse a menudo con el otorgamiento de concesiones fiscales en otro sector, lo que puede disminuir los ingresos globales del país receptor. Además, cabe considerar la cuestión de si el ingreso fiscal basado en el capital puede generar descuentos impositivos en el país de origen para la entidad extranjera, a semejanza de los pagos tributarios en el país receptor. Al negociar el conjunto fiscal de un proyecto importante no hay que confundir la propiedad simbólica con el control real.

i) Intercambio compensado

El intercambio compensado es en esencia el pago en especie de las obligaciones fiscales de la entidad extranjera, es decir, con una parte de la producción. Esta modalidad de acuerdo se bosqueja con mayor detalle en el capítulo II A, pero tal vez convenga esbozar aquí algunos aspectos esenciales de la participación en la producción, que es una forma de intercambio compensado, puesto que es una consideración importante para determinar las obligaciones fiscales. La participación en la producción se emplea en el petróleo (en que la parte del gobierno oscila entre 50 y 85%) y se ha sugerido su empleo, pero no se ha llevado a efecto, en el carbón y el uranio. Algunas obligaciones de pagar parte de las regalías (o impuestos)

/en especie,

en especie, y de conceder derechos de compra preferenciales a un organismo estatal sobre un determinado porcentaje de producción, se asemejan a la participación en la producción. La participación en la producción es muy adecuada para los países receptores que pueden comercializar o consumir su parte de la producción; en caso contrario la participación en la producción tiene que complementarse con las obligaciones de comercialización o de retrocompra por las entidades extranjeras.

La participación en la producción permite, en general, al inversionista recuperar sus costos de desarrollo y explotación de un porcentaje de la producción total; el resto se reparte entre el país receptor y la entidad extranjera según la proporción estipulada en el acuerdo.

La participación en la producción tiene la ventaja de evitar ciertos inconvenientes inherentes al cálculo de utilidades (tales como la fijación de precios intraempresarial, los contratos a largo plazo, algunos aspectos contable) al basarse en un porcentaje fijo. Pero los cálculos de costos (de gastos generales, depreciación y traspaso de pérdidas) siguen siendo necesarios. La entidad extranjera suele gozar de exenciones tributarias considerándose que la parte que se otorga al país receptor corresponde a la liberación de todas las obligaciones fiscales. A veces, la empresa estatal que suscribe un contrato con la entidad extranjera tiene que pagar en su nombre todos los impuestos y gravámenes pertinentes. La participación en la producción se ha ensayado (en la forma de "acuerdos de retropago") en el área manufacturera, pero se necesita contar con un mercado garantizado para los productos compartidos.

j) Contribuciones no financieras

Las entidades extranjeras prestan otros servicios que benefician al país receptor los que si bien no resultan necesariamente en ingresos fiscales directos, generan la menos beneficios indirectos. Las contribuciones no financieras aportadas "gratuitamente" por la empresa extranjera poseen cierto valor para el país. Por ejemplo, las obligaciones de renunciar a partes de una zona de exploración entregarían reservas que pueden ser explotadas por las empresas del estado receptor sin tener que correr los riesgos de la exploración; o pueden concederse a otros inversionistas a cambio de condiciones favorables.

/Las obligaciones

Las obligaciones de la empresa extranjera de construir obras de infraestructura - escuelas, poblados, carreteras, vías férreas, puertos, aeropuertos, hospitales - pueden considerarse como el cumplimiento de tareas que competen normalmente al gobierno. Sin embargo, no siempre la empresa extranjera es la más indicada para asumir tales obligaciones pues puede carecer de la pericia necesaria.

Por otra parte, las empresas extranjeras tienen que asumir a menudo obligaciones como la capacitación y el empleo de la mano de obra local para lo que en general están bien calificadas. No obstante, hay que tener presente que todas esas obligaciones imponen costos adicionales que incidirán en el análisis financiero que haya en la empresa extranjera al decidir sus inversiones, lo que exige ventajas comparativas en otras esferas. En otras palabras, el país receptor tiene que pagar un precio por cada obligación, lo que implica costos adicionales.

El precio puede justificarse si el valor de las obligaciones en cuestión excede al de los ingresos fiscales directos a los que se ha renunciado, o cuando la entidad extranjera es eficiente para realizar las obligaciones especificadas. Pero los estados receptores tienen que evaluar con esmero los beneficios obtenidos en comparación con los costos generados y no deben dejarse engañar por el éxito aparente de haberle impuesto nuevas obligaciones a la entidad extranjera.

k) Fijación del precio de transferencia

La expresión "fijación del precio de transferencia" se refiere en general a la fijación de precio de las transacciones entre empresas con vínculos de propiedad, y por extensión a las empresas vinculadas por disposiciones contractuales.

Hay que destacar tres aspectos:

i) El vocable "fijación del precio de transferencia" rige no sólo para el comercio visible, por ejemplo bienes) sino también para los invisibles como pagos por conocimientos técnicos, licencias de propiedad industrial, comisiones, seguros, fletes y transacciones financieras;

ii) Los pagos de transferencia se dan no sólo a través de los precios sino también a través de discrepancias entre la cantidad y calidad efectivas y las declaradas de los bienes y servicios intercambiados;

/iii) En la

iii) En la práctica, la fijación del precio de transferencia es altamente fungible. Esto se da sobre todo en las operaciones de las empresas transnacionales que suelen proveer bienes y servicios en bloque. En tales casos las empresas están interesadas en la fijación combinada e interrelacionada del precio de transferencia para todos los bienes y servicios del conjunto y no en el precio de transferencia de un artículo en particular. Los controles ejercidos por un gobierno sobre los precios de un insumo o producto determinado inducen a las empresas a modificar los precios de otros insumos o productos transados. Por ende, es necesario el trato global y coordinado de la fijación del precio de transferencia. Los controles parciales pueden ser incluso contraproducentes.

Las expresiones "fijación de sobreprecios" y "fijación de subprecios" deben utilizarse con tino pues sugieren que a) existe un precio de referencia con el cual comparar una transacción determinada, y b) que dicho precio de referencia es una cotización adecuada y "equitativa" y/o que representa el costo de oportunidad involucrado para las transacciones internacionales del país. Sin embargo, cuando los productos o servicios son muy diferenciados puede no existir un precio de referencia. Asimismo, en ciertos sectores el grado de monopolio puede ser tan grande que toda tentativa de definir precios "independientes" (es decir, precios fijados entre partes no vinculadas) sea mera ficción. Además, pueden existir diferencias importantes en cuanto a cómo deben compartirse ciertos costos entre las empresas en el plano internacional tales como los gastos en investigación y desarrollo. Por ende, en muchos casos los precios de referencia pueden no existir o no constituir un patrón de "equidad económica". Es más provechoso abordar todos los aspectos mencionados mediante la fijación de precios de las transacciones de partes afines, puesto que esto centra la atención en el compromiso político, los conocimientos y las técnicas que un país necesita para poder intervenir en la fijación de precios que involucra una transacción entre partes afines. Tal intervención requiere que el país receptor tenga:

i) Una capacidad de vigilancia que seleccione e identifique los sectores, empresas y productos o servicios que deben investigarse;

/ii) Un mecanismo

ii) Un mecanismo regulador y no negociable que utilice, según corresponda, precios cotizados en el plano internacional como indicadores de referencia para determinar el grado de sobre fijación o subfijación de precios de los bienes y servicios transados; y

iii) Una estructura negociadora acostumbrada a negociar precios cuando los precios de referencia internacionales no existen o perjudiquen los intereses de un país determinado.

a) Autoctonización del programa manufacturero

En el sector manufacturero se estima que la rápida autoctonización de esa actividad reviste una importancia considerable para la mayoría de los países en desarrollo. La medida en que se puede insistir en dicha autoctonización depende de la naturaleza del proyecto, la viabilidad técnica y económica de la fabricación local, la magnitud del mercado interno, la disponibilidad de aptitudes y recursos nacionales y otros factores análogos. Pero la experiencia indica que en muchos casos es posible elaborar un programa para aumentar en forma paulativa el contenido nacional de la actividad manufacturera.

La mayoría de los países en desarrollo han estimado que, incluso ante el posible sacrificio de cierta calidad y eficiencia, es conveniente aumentar la autoctonización del programa manufacturero, sobre todo cuando se orienta al mercado interno. Esta meta se considera importante no sólo desde el punto de vista más global de incrementar la autosuficiencia, sino también de disminuir la dependencia de las importaciones y el alcance de la fijación del precio de transferencia.

El ejemplo clásico de autoctonización del programa manufacturero lo constituye el sector automotriz, donde muchos países en desarrollo, luego de haber comenzado con operaciones de montaje, han prescrito niveles mínimos de fabricación nacional de los componentes. En México, por ejemplo, la legislación exige que 50% (en términos de valor) de los componentes se fabriquen en el país y que las importaciones se equiparen con exportaciones de un valor cuando menos igual. Esto ha conducido al establecimiento de empresas mixtas en México para producir partes de automóviles tanto para el /mercado nacional

mercado nacional como para la exportación. Filipinas también tiene un programa de contenido nacional en la esfera automotriz, pero en la definición de contenido nacional se incluyen componentes incorporados en vehículos armados en el país o componentes exportados. Asimismo, en la India se otorgan licencias en el sector de la industria farmacéutica sólo si la elaboración incluye los medicamentos a granel o sus intermedios, a diferencia de simples preparados basados en importaciones. En la India la autoctonización progresiva del programa manufacturero se aplica también en el sector de la electrónica. Hay otro gran número de países como Brasil, Tailandia, Egipto e Indonesia que también plantean exigencias en cuanto al "contenido nacional" en una serie de sectores industriales.

Al estudiar las propuestas de inversión extranjera se ha vuelto casi esencial para la mayoría de los países en desarrollo prestar una atención especial a la autoctonización de la actividad manufacturera e insistir en el aumento gradual y ligado al tiempo del contenido nacional del programa manufacturero.

b) Empleo de materias primas y recursos nacionales

La utilización de materias primas y recursos nacionales es otro aspecto al que los países en desarrollo han atribuido importancia en el proceso de selección. De hecho, los planes de desarrollo industrial y de prioridades de inversión de la mayoría de los países otorgan prelación a las inversiones basadas en materias primas y recursos nacionales. Muchos países fomentan además, mediante incentivos para la investigación y el desarrollo, la sustitución de importaciones costosas por materias primas nacionales. La medida en que se utilizan las materias primas nacionales y los esfuerzos desplegados para sustituir las materias primas importadas por nacionales se examinan en el momento de seleccionar las propuestas de inversión extranjera. Se favorecen aquéllas que utilizan más los recursos nacionales, sobre todo los recursos no tradicionales y nuevos, y se desalientan aquéllas que dependen en forma manifiesta de recursos externos. Asimismo, se presta la misma atención al valor agregado por la elaboración interna de las materias primas.

/c) Generación de

c) Generación de empleo

Aunque la inversión extranjera tiende a darse en proyectos de gran densidad de capital y genera menos empleo que el sector manufacturero nacional tradicional, el potencial de empleo del proyecto y la educación y capacitación del personal nacional son dos aspectos que estudian detenidamente la mayoría de los países en desarrollo. Se otorga trato favorable a los proyectos que generan un gran número de empleos en forma directa (por ejemplo, industrias electrónicas y similares) e indirecta (la industria turística es un ejemplo clásico de este último tipo), así como a los proyectos que generan empleos que exigen calificaciones. Cabe considerar, asimismo, la posible eliminación de algunos empleos (por ejemplo, artesanos).

d) Educación y capacitación de nacionales

Casi todos los países en desarrollo han otorgado alta prioridad a la educación y capacitación del personal nacional en las técnicas y procesos manufactureros. De hecho, la mayoría de los países ha permitido mediante leyes, reglamentos y directrices el empleo de técnicos extranjeros sólo hasta que el personal nacional pueda ser capacitado en forma adecuada para desempeñar esas tareas. Se considera que dicha capacitación es un componente esencial del proceso de adquirir y asimilar la tecnología extranjera y los procesos de fabricación, operación y mantenimiento. Por ende, las obligaciones de cumplimiento que se exigen de los inversionistas extranjeros contienen en forma casi invariable un compromiso preciso y un programa definido para la educación y capacitación del personal nacional. Como se dijo, dicha capacitación y empleo emprenden asimismo el nombramiento de personal nacional en cargos directivos de alto nivel.

e) Efectos sobre las empresas nacionales en campos idénticos o afines

A muchos países en desarrollo les inquieta que la inversión extranjera directa pueda tener un efecto adverso sobre la estabilidad o el crecimiento de las empresas nacionales, sobre todo las del sector mediano y pequeño. Pese a fomentarse la adquisición de tecnología mediante arreglos contractuales de duración limitada con miras a mejorar las aptitudes técnicas nacionales, no se favorece la inversión extranjera directa en industrias en que existan o puedan desarrollarse capacidades nacionales adecuadas y en esferas en que los productores nacionales no puedan resistir la competencia extranjera.

/Asimismo, no

Asimismo, no se fomenta la inversión extranjera en industrias que pudieran perjudicar o eliminar a las empresas nacionales en esferas afines.

En general, la cuestión de limitar la inversión extranjera directa surge en el caso de las industrias nacionales maduras o consolidadas, las industrias de gran densidad de mano de obra y de baja tecnología, la artesanía tradicional o las industrias rurales, etc. Se examina la repercusión tanto real como potencial de la inversión extranjera - los efectos negativos y positivos - sobre la industria nacional y se hacen esfuerzos para cerciorarse de que se minimizan o eliminan los efectos negativos. Es indudable que se fomentará la inversión que se oriente sobre todo al mercado de exportación, pero cuando se orienta esencialmente al mercado interno se presta la debida atención a sus repercusiones sobre el crecimiento y desarrollo de la industria nacional a corto y mediano plazo.

f) Concatenaciones progresiva y regresivas

La creación de vínculos con los productores y consumidores nacionales es otro objetivo fundamental de la mayoría de los países en desarrollo. La mayoría de los países insisten en que se utilicen al máximo posible los insumos de los proveedores nacionales. Algunos países han estipulado la adquisición de suministros de un gran número de pequeños productores nacionales, y la prestación de la asistencia técnica necesaria para que generen insumos conforme a las normas requeridas.

En el sector servicios también se requiere depender de empresas nacionales que poseen capacidades adecuadas o que desean estructurar sus conocimientos sobre la materia. Por ejemplo, en Brasil las empresas constructoras internacionales sólo pueden trabajar en empresas mixtas con socios locales. En la India, los servicios de asesoría necesarios para ejecutar el proyecto deben obtenerse de empresas consultoras indias; si también se considera necesaria la asesoría extranjera una empresa constructora india debe ser el consultor principal. De hecho, en los países en desarrollo se tiende cada vez más a "desglosar" el conjunto de inversiones o tecnologías a fin de determinar los componentes o subcomponentes que pueden suministrar las empresas nacionales.

/Muchos países

Muchos países han tratado también de establecer vínculos en materia de consumo. Por ejemplo, Filipinas al aprobar el establecimiento de empresas mixtas para la fabricación de latas para envasar alimentos y bebidas ha estipulado que 20% de la producción debe venderse a los elaboradores locales de alimentos los que posteriormente exportarán los productos terminados enlatados. En la India, en el sector farmacéutico es obligatorio vender una parte estipulada de la producción de medicamentos a granel a fabricantes no asociados en pequeña escala. La creación de tales vínculos se advierte generalmente en productos que pueden manufacturarse en el sector de pequeña y mediana escala.

g) Ubicación del proyecto

La dispersión regional de las industrias y su ubicación en zonas comparativamente subdesarrolladas del país y, en particular, el evitar la concentración industrial excesiva en los centros metropolitanos ha pasado a ser un objetivo importante en la mayoría de los países en desarrollo. De hecho, muchos países ofrecen incentivos sustanciales para ubicar las industrias en las zonas retrasadas del país, aparte de prohibir su establecimiento en los centros metropolitanos congestionados. En lo que respecta a las empresas orientadas a la exportación varios países han establecido zonas francas para ubicarles.

h) Protección ambiental, protección del consumidor, seguridad del producto, etc.

Estos rubros suelen examinarse, según la naturaleza del proyecto, en el momento de seleccionar las propuestas de inversión. Si bien en la mayoría de los países en desarrollo las normas de protección ambiental pueden no ser estrictas y complejas como en la parte industrializada del mundo, exigen eso sí tomar salvaguardias adecuadas contra la contaminación y el daño del ambiente. Asimismo, exigen información adecuada sobre los efectos de la contaminación y las medidas previstas para controlarla. Asimismo, en los sectores farmacéutico y químico, en particular, muchos países exigen plena información sobre toda prohibición o limitación impuesta en los países de origen con respecto a los productos respectivos a fin de verificar si tales productos, que han sido declarados peligrosos en otras partes, no se producen o se experimenta con ellos en otros países.

D. INFRAESTRUCTURA LEGAL

Según lo expuesto en la sección del presente capítulo que se ocupa de los instrumentos normativos, hay que diseñar la infraestructura legislativa necesaria para ejercer controles de política global en la fase de entrada de la participación extranjera, o revisarla si existe, a fin de incorporar los mecanismos legales pertinentes para garantizar la aplicación ágil y eficaz de dichos controles. Esto incluye determinar no sólo los instrumentos normativos específicos que deberán utilizarse para los diversos aspectos involucrados (por ejemplo, leyes y reglamentos especiales referentes a la inversión extranjera directa, leyes y reglamentos empresariales, leyes y reglamentos cambiarios, leyes y reglamentos laborales, leyes y reglamentos industriales especiales), sino determinar también la medida en que la posición normativa del gobierno sobre cada rubro quedará formalizada por la legislación, la reglamentación o la acción de la política administrativa, o se dejará a la negociación caso por caso y se incorporará así en cada acuerdo (o documento de aprobación).

1. Selección de la ley apropiada

Para determinar la ley más apropiada que rija los diversos aspectos mencionados hay que tomar en cuenta lo siguiente.

Primero, es necesario distinguir entre los asuntos que son peculiares de la inversión extranjera directa y los que abarcan también otras esferas de interés del gobierno, tales como las relaciones contractuales del tipo deudor-acreedor, las empresas de propiedad nacional, etc. Esto permite vislumbrar si un asunto determinado (por ejemplo, la importación de moneda extranjera) se aborda mejor mediante un instrumento normativo general (por ejemplo, ley cambiaria) o debe abordarse como algo relacionado concretamente con la inversión extranjera directa (por ejemplo, ley sobre inversiones extranjeras directa).

En los casos en que la política sobre una materia o asunto sea susceptible de ser muy diferente con respecto a la inversión extranjera directa, tal vez se decida entonces tratarla conforme a las leyes relativas a la
/inversión extranjera

inversión extranjera directa, en vez de utilizar una norma general. Cuando hay cierta incertidumbre podría tratarse en un principio conforme a las leyes relativas a la inversión extranjera directa que figuran en los reglamentos, y luego "transferirse" al cuerpo jurídico general pertinente.

Segundo, hay que decidir si una industria determinada tiene tanta importancia y exige consideraciones muy diferentes en ciertas cuestiones y asuntos claves que debería contar con su propio cuerpo legal relativo a la inversión extranjera directa, por ejemplo, petróleo y minerales. Si se decide que este es el camino más adecuado, hay que determinar entonces si el cuerpo legal para las empresas de esa industria debe comprender todas las materias y asuntos o sólo aquéllos que le son peculiares (es decir, que rijan sólo para las empresas de esa industria o cuando las políticas sobre el asunto o materia sean muy diferentes).

Cuando haya incertidumbre al respecto podría decidirse tratar las materias y asuntos pertinentes conforme a la ley relativa a la inversión extranjera directa o a las leyes generales hasta que pueda tomarse una decisión definitiva.

Naturalmente que tales decisiones podrían "predeterminarse" en gran medida en un país en que ya existen ciertas leyes y en que las responsabilidades burocráticas están bastante asentadas.

2. Selección de mecanismos legales

Una vez decidido el cuerpo legal que regirá los diversos asuntos involucrados, es necesario determinar qué asuntos estarán sujetos a la ley en sí, a los reglamentos o a la acción administrativa, o librados a la negociación e incorporados, por ende, en documentos contractuales. Esto dependerá de lo que haya avanzado el gobierno en el afianzamiento de su política sobre la materia y de cuánta flexibilidad aceptaría para ajustarla a las peculiaridades de una empresa determinada.

En líneas generales, en el mecanismo jurídico hay dos extremos que pueden utilizarse para tratar la inversión extranjera directa:

- el sistema legislativo establecido;
- el sistema de acuerdos.

/La expresión

La expresión sistema legislativo establecido se refiere a un sistema en que el organismo legislativo nacional ha aprobado una vasta legislación, que comprende todas o casi todas las condiciones que deben contener las diversas formas de acuerdo, aunque algunas condiciones se estipulen en forma individual.

El sistema tendría la ventaja de la conveniencia administrativa y garantizaría un trato igual a todas las entidades extranjeras. El sistema involucraría, o al menos daría la impresión, que las condiciones no son negociables y le otorgaría, por tanto, más poder al gobierno al examinar ciertas empresas determinadas.

Por otra parte, la falta de flexibilidad podría dificultar la entrada de la inversión extranjera directa, al ser demasiado rígidas las condiciones fijadas en la legislación. A la inversa, las condiciones pueden ser demasiado indulgentes y resultar en enormes utilidades para las entidades extranjeras. En la mayoría de los sistemas legislativos de esta índole, habrá por lo menos un punto negociable o sujeto a licitación, por ejemplo, la tasa de regalía aplicable a una empresa minera.

El sistema de acuerdos comprende los casos en que la mayoría de las condiciones importantes se negocian en acuerdos individuales, aunque pueden utilizarse ciertos formatos estándar y puede existir cierta legislación elemental. Este sistema ofrece una mayor flexibilidad al gobierno en la etapa de negociación.

Entre los dos extremos se halla el sistema "mixto", en que las normas básicas están establecidas en las leyes, pero en que las autoridades reguladoras gozan de amplias facultades discrecionales para dictar reglas y reglamentos detallados y para hacer también ajustes individuales respecto a ciertas condiciones.

El sistema ofrece más campo para que el gobierno ajuste las condiciones según las circunstancias, sin presentar enmiendas a la asamblea legislativa. La legislación facultaría a las autoridades para responder con prontitud y propiedad a toda necesidad nueva que pudiera surgir, enmendando normas y reglamentos emanados de la legislación vigente u otorgando exenciones.

/Los sistemas

Los sistemas legislativos establecido y "mixto" tienen la ventaja de que la mayoría de las condiciones son impuestas por ley y no por acuerdos negociados individualmente entre el gobierno y la entidad extranjera. Por ende, en casi la mayoría de los sistemas legislativos el gobierno tiene más flexibilidad para ajustar las condiciones que si todas o la mayoría de las condiciones sustantivas están estipuladas en un acuerdo.

3. Acuerdos y contratos

Los análisis en la sección del presente capítulo que se ocupan de cuestiones de política sustantiva para seleccionar y negociar empresas con participación de la inversión extranjera directa sirven para ilustrar algunas de las complejidades involucradas y los enfoques alternativos que pueden adoptarse para alcanzar un propósito determinado. Lo que se estima pertinente y óptimo para una empresa para otra puede no serlo; por ende, se requiere efectuar muchos ajustes sobre todo para las empresas grandes y complejas como las que explotan recursos naturales.

No obstante, este ajuste tiene sus límites, si un gobierno tuviera que negociar cada cosa caso por caso, no sólo tendría un volumen de trabajo inmenso, sino que habría también grandes incongruencias de posición (especialmente dado que diferentes ministerios y niveles del gobierno estarían involucrados en negociaciones diferentes) lo que despertaría la incertidumbre en los inversionistas. La vigilancia también sería difícil. Por ende, es útil limitar al menos la flexibilidad mediante directrices normativas incorporadas en leyes, reglamentos o decisiones administrativas según lo sugerido en a) y b) supra, y disponer de ciertas cláusulas contractuales estándar que podrían incorporarse en todos los acuerdos sobre ciertos aspectos.

No constituye el objetivo del presente informe "dictaminar" sobre qué directrices normativas o políticas deberían incorporarse en leyes, reglamentos, decisiones administrativas o acuerdos, aunque en materia de derecho empresarial y contractual se indican los acápites que necesitarían ser materia de ley (al menos en forma general). Sin embargo, se sugieren ciertas cláusulas estándar o modelo que podrían incorporarse en acuerdos relativos a

/cuestiones empresariales

cuestiones empresariales y contractuales. En el campo de la tecnología, la concesión de licencias, los acuerdos de gestión y servicios se ofrecen también ciertas directrices para tomar decisiones sobre estos asuntos basados en la experiencia de otros países.

/E. MARCO INSTITUCIONAL

E. MARCO INSTITUCIONAL Y DE PROCEDIMIENTO

Como ya se mencionó en el presente capítulo, la aplicación eficaz de un sistema de control de entrada para todas las formas de inversión extranjera directa exige un marco institucional y de procedimiento capaz de manejar con expedición todos los aspectos funcionales necesarios de dicho sistema: planificación, promoción, selección, ejecución y vigilancia. Esto entraña no sólo el establecimiento o designación de un organismo o rama del gobierno con la responsabilidad clave de manejar o coordinar algunos o todos estos aspectos, sino cerciorarse además de que cuenta con las facultades, personal y flujos de información adecuados para cumplir con su cometido.

A continuación, se analiza primero brevemente la estructura institucional adoptada en diversos países para ilustrar las variaciones que pueden ocurrir y los factores responsables de dichas variaciones. Luego se realiza un examen más detallado de algunos de los aspectos funcionales de un sistema de control de entrada y de los mecanismos de procedimiento que cabría adoptar.

1. Estructura institucional

A fin de llevar a cabo los objetivos de promoción y control de las empresas mixtas y otras formas de inversión extranjera directa, la mayoría de los países han creado o designado un organismo central encargado de aplicar la legislación pertinente. Incluso en países en que no hay un organismo central que tenga la responsabilidad global, mientras diversos ministerios se ocupan de diferentes aspectos o sectores industriales, han establecido mecanismos de coordinación para asegurarse de que existe al menos cierta congruencia en los diversos aspectos funcionales del sistema de control de entrada.

Las funciones y la estructura de los organismos centrales que se han establecido en los diversos países son muy variables, lo que refleja la estructura política y burocrática global en que se han insertado. Tal vez sea más fácil ilustrar las diferentes estructuras con ejemplos concretos.

La Junta de Inversiones de Filipinas constituye un ejemplo de una organización relativamente autónoma, encargada de todos los aspectos funcionales que van desde la planificación y promoción de la inversión extranjera directa hasta la selección y vigilancia. Asimismo, se ocupa de tratar con los inversionistas nacionales que desean aprovechar los incentivos. La remisión de asuntos a otros ministerios durante las etapas de planificación, promoción y selección es más bien la excepción que confirma la regla, aunque en la etapa de ejecución se mantiene, por ejemplo, un estrecho enlace con la oficina de aduanas para fines de desaduanamiento, la comisión de asuntos empresariales para la formación de empresas (obsérvese que este paso suele darse antes de que una solicitud se someta a la aprobación de la Junta de Inversiones) y el banco central para permisos en materia de divisas.

Esta organización autónoma tiene algunas ventajas:

- Ofrece un sólo punto focal para las entidades extranjeras en todos sus trámites relativos a una empresa determinada y evita, hasta cierto punto por lo menos, que los inversionistas vayan de un ministerio a otro para resolver sus asuntos.

- Reconoce el vínculo necesario entre la planificación, promoción, selección y vigilancia de las empresas. Dadas las interrelaciones que existen entre esas funciones es necesario asegurarse de que lo que se planifica, por ejemplo, se refleje en los criterios de selección, y que lo que se vigila refleje las consideraciones claves surgidas durante el proceso de selección y negociación. La información recopilada durante la etapa de vigilancia necesita también retroalimentar el proceso de planificación.

- Permite agilizar las funciones puesto que los asuntos casi no se remiten a otros ministerios, los que suelen estimarlos secundarios y, por ende, no responden con la diligencia o prontitud necesarias.

Asimismo, hay inconvenientes:

- Genera la posibilidad de que se rompa el vínculo necesario con los objetivos globales de desarrollo, y que el organismo se interese más en la "cantidad" que en la calidad de la inversión como criterio de su rendimiento.

/- Exige la

- Exige la formación de gran número de personal calificado que puede duplicar las disciplinas de otros ministerios. Aunque esto no es algo malo en sí - pues se desarrollan al menos las aptitudes apropiadas para estudiar las inversiones - puede no ser el empleo más eficiente de los recursos de mano de obra de un país en que escasea el personal calificado.

La Junta Coordinadora de Inversiones de Capital (BKPM), en cambio, es un ejemplo de una entidad coordinadora. Desde fines de 1977, cuando se dictaron los decretos relativos a la inversión extranjera directa, se ha convertido en un "centro de servicios" integral. Sirve de punto focal para los inversionistas en cualquier aspecto pero, a diferencia de la Junta de Inversiones de Filipinas, sólo coordina la planificación, promoción, selección y negociación, ejecución y vigilancia, mientras los ministerios operantes respectivos (por ejemplo, industria, hacienda, comercio) mantienen sus responsabilidades funcionales. Además, la aprobación definitiva de una empresa compete al Presidente de Indonesia y no a la BKPM.

Aunque una estructura de esa índole tiene la ventaja de que puede utilizarse la amplia gama de disciplinas de otros ministerios y mantenerse una mayor congruencia entre las políticas relativas a la inversión extranjera directa y otros asuntos, tiene el inconveniente de que los inversionistas siguen yendo de un ministerio a otro para la negociación y ejecución de sus proyectos, y se producen demoras considerables para obtener una posición congruente del gobierno en el proceso de selección y negociación. En las leyes de 1977 el Gobierno de Indonesia procuró superar este problema disponiendo que no menos de 10 ministros delegaran oficialmente en la BKPM sus facultades para la tramitación de solicitudes y la concesión de licencias, pero todavía queda por verse si este nuevo sistema va a funcionar con eficacia.

En la República de Corea, la Junta de Planificación Económica, que es la organización central de planificación del país, es el organismo encargado de autorizar la inversión, la tecnología y los contratos de préstamo extranjeros. Una de las divisiones de la Junta, a saber, la división de fomento de la inversión extranjera, recibe las solicitudes y las envía a los ministerios pertinentes para su escrutinio y observación. Recibidas las /observaciones las

observaciones las divisiones preparan un informe y los presentan al Comité de selección del capital extranjero (que está integrado por altos funcionarios de gobierno) si la inversión es inferior a un millón de dólares, o al Comité de deliberación sobre fomento al capital extranjero (que está integrado por los ministros de economía, hacienda, agricultura, comercio e industria, construcción, ciencia y tecnología, el gobernador del Banco de Corea y del Banco de Desarrollo de Corea, y otros miembros bien versados en derecho y economía) si la inversión es superior a un millón de dólares. Por tanto, la Junta de Planificación Económica funciona más bien como una dependencia coordinadora para la selección y evaluación de la inversión, tecnología y propuestas de préstamo extranjeros.

La Junta de Inversiones Extranjeras de la India es el organismo central que selecciona las propuestas de participación extranjera. Conforme a la política seguida por este país, la participación de capital extranjero sólo puede darse como parte de una propuesta de adquisición de tecnología extranjera, de modo que la Junta investiga sobre todo si la tecnología es necesaria y pertinente, si el proveedor de tecnología goza de reputación y si las condiciones (como regalías, pagos a suma alzada, monto de la participación en capital) son razonables. La participación del capital extranjero es más bien la excepción que confirma la regla, puesto que se prefiere la adquisición directa de tecnología mediante pagos a suma alzada o mediante acuerdos de regalías de duración limitada, o ambos. La Junta de Inversiones Extranjeras es un comité administrativo (no un órgano estatutario) interministerial compuesto de altos funcionarios de gobierno a cargo de ministerios como asuntos económicos, industria, comercio, ciencia y tecnología, desarrollo técnico, asuntos jurídicos y empresariales, y de la comisión de planificación. La Junta carece de toda organización o personal propios. Las solicitudes de participación extranjera son recibidas por una dependencia (conocida como la Secretaría para la aprobación de proyectos industriales, que desempeña muchas otras funciones) situada en el ministerio de industria. Esa dependencia transmite las solicitudes a los ministerios interesados para que formulen sus observaciones, las sintetiza y eleva un informe a la Junta de Inversiones Extranjeras. Por ende, el examen y evaluación de las solicitudes es hecho por los ministerios respectivos y basada en dicha evaluación la Junta adopta

/una perspectiva

una perspectiva integral. Cada ministerio dispone de plazos para realizar su estudio y también la Junta para tomar decisiones, fijándose como plazo máximo para emitir una decisión definitiva el lapso de 120 días contados desde el recibo de la solicitud.

Las ventajas de este tipo de organización son: el ministerio encargado de la industria o del asunto también lo está de la evaluación así como de la vigilancia posterior; los expertos de los ministerios respectivos pueden utilizarse normalmente para evaluar las propuestas de tecnología extranjera sin que se duplique el personal; la formación de una dependencia autónoma en un organismo central que poseyera los conocimientos técnicos para evaluar todos los tipos de tecnología de todas las industrias sería demasiado costosa o el organismo sería inadecuado para desempeñar su cometido, si hubiera que minimizar el costo; y la evaluación y la aprobación formarían una parte normal del proceso de toma de decisiones en el seno del gobierno. El sistema debe considerarse dentro del contexto de que el objetivo de política principal es la adquisición de tecnología y que, a diferencia de los organismos centrales de otros países, las propuestas que involucran la inversión extranjera per se o los contratos de gestión, comercialización o de marcas o los contratos que involucran suministro de equipo como contribución extranjera no son sometidos a la consideración de la Junta ya que la política nacional no los permite.

Los países de Europa oriental ofrecen ejemplos de estructuras diferentes. En Hungría, por ejemplo, una organización húngara que pretende suscribir contratos de empresa mixta debe comunicar primero su intención al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Comercio Exterior. Una vez que la organización húngara completa sus negociaciones con la entidad extranjera, el contrato se presenta al Ministerio de Hacienda, y el Ministro de Hacienda da la aprobación definitiva una vez que ha obtenido la opinión del Comité Interministerial de Expertos.

Hay ciertas industrias claves sometidas a una legislación especial, como el petróleo y el gas, la minería y la banca, y que suelen ser de responsabilidad exclusiva de un determinado ministerio. En Indonesia, por ejemplo, las entidades extranjeras que desean establecer empresas en la

/minería, silvicultura

minería, silvicultura, petróleo y gas, tratan directamente con el ministerio correspondiente y no con la BKPM. Aparte de la aprobación del organismo central o de otra entidad designada para un proyecto, suele necesitarse una serie de otros permisos y licencias antes de que el proyecto pueda comenzar, quedando en manos de distintos ministerios la emisión de tales permisos y licencias. Por ejemplo, la expedición de permisos de trabajo para extranjeros puede estar a cargo del Ministerio del Trabajo o del Ministerio de Inmigración; el certificado de inscripción de una empresa a cargo de la Comisión de valores y cambios; y los certificados de importación a cargo del Ministerio de Comercio y Aduanas. Aunque en algunos países el organismo central de inversiones sirve de "cámara de compensación" para obtener esos permisos y licencias (por ejemplo, la BKPM en Indonesia) lo habitual es que la empresa tenga que solicitarlos por separado directamente ante el ministerio respectivo.

En algunos países como India, Indonesia, la República de Corea y México, el mismo organismo central está encargado de reglamentar tanto la inversión extranjera directa como las transacciones de tecnología. Esto significa reconocer la estrecha relación que existe entre ambas y la necesidad de adoptar un enfoque integrado frente a la participación extranjera.

Sin embargo, sea cual sea la estructura que se adopte, las funciones que deben desempeñarse siguen siendo las mismas; la pregunta es cómo se reparten la responsabilidad y no existe una respuesta "óptima". La estructura política y burocrática reinante en un país será el determinante principal de qué estructura debe adoptarse, y el verdadero problema consiste en cerciorarse de que funcione en la forma más eficaz y eficiente posible.

2. Funciones y procedimientos

Las funciones vinculadas con un sistema de control de entrada de la inversión extranjera directa pueden, como ya se dijo, dividirse en cinco categorías principales: planificación, promoción, selección y negociación, ejecución y vigilancia. A continuación, se recurre a la experiencia de algunos países para delimitar algunas de las consideraciones claves involucradas en establecer procedimientos para las tres últimas categorías (es decir, selección y /negociación, ejecución

negociación, ejecución y vigilancia) e indicar el meollo de los procedimientos que parecen haber funcionado bien.

a) Selección y negociación

Etapa previa a la presentación de la solicitud:

La primera etapa en el proceso de selección suele ser la "previa a la presentación de la solicitud" en que el inversionista extranjero potencial examina con el ministerio pertinente (u organismo central que se ocupa de la inversión extranjera directa) los parámetros generales de su propuesta y algunas normas esenciales impartidas antes de que se prepare un estudio de viabilidad y una propuesta definitiva. Esto puede involucrar la preparación de un estudio de previabilidad. En las economías de planificación centralizada dicho examen se realiza con el ministerio o la rama del gobierno que se ocupará del proyecto (dicho ministerio o rama del gobierno suele ser la que en definitiva se transformará en socio de la empresa mixta), informando el ministerio al organismo central de inversiones sobre las conversaciones iniciales y acordando, cuando corresponda, los parámetros iniciales para establecer un acuerdo de empresa mixta, basándose en los primeros análisis y en el estudio de prefactibilidad; esto requerirá en general la labor de otros ministerios.

Etapa de presentación de la solicitud:

Una vez que la entidad extranjera y socio potencial de la empresa mixta (según corresponda) haya completado el estudio de factibilidad - que suele entrañar intercambios de visitas y consultas entre las partes, sobre cuya base se realizan evaluaciones sobre la viabilidad técnica, económica y financiera de la empresa proyectada, y se suscribe un acuerdo general entre los socios de la empresa mixta sobre su ámbito, contribuciones, formas de organización comercial y la distribución de riesgos y beneficios - se prepara una solicitud para llevarla a la consideración del organismo central de inversiones. Dicha presentación suele hacerse mediante un "formulario" estándar al que se le adjunta:

- un estudio detallado del proyecto que suministre información útil para el examen del mismo. Se requerirían diversos anexos como los artículos de un memorando de asociación, el curriculum vitae de los socios

/principales y

principales y antecedentes sobre la entidad extranjera y sus accionistas o socios.

- un acuerdo preliminar de constitución de la empresa mixta.
- ejemplares de acuerdos de servicios de gestión, técnicos o de otra índole relativos al proyecto.
- acuerdos de intercambio recíproco o de compensación proyectados, cuando corresponde.

El formulario de la solicitud suele ser estándar y debe ser sencillo e incluir sólo detalles claves de la entidad extranjera y la empresa propuesta.

El estudio del proyecto suele estructurarse conforme a las directrices impartidas por el organismo central de inversiones. Las directrices variarán en cada industria. Por ejemplo, el formato diferirá entre empresas mineras y empresas manufactureras. Para las empresas pequeñas inferiores a cierto tamaño, se exigirá información mínima para lo cual suele emplearse un formato especial. Un ejemplo del tipo de información solicitada por la mayoría de los organismos centrales de inversión con respecto a una empresa mixta manufacturera "típica" se presenta en el Anexo II.2 del apéndice del presente capítulo.

El concepto de un formulario sencillo y la presentación de un estudio del proyecto es preferible al formulario "tipo cuestionario" que suele emplearse. A menudo se pierde la información fundamental y a las empresas les es difícil en muchos casos incluir la información necesaria en un formulario. Esto rige sobre todo para los proyectos grandes, donde las empresas tienen que evaluar de todos modos la totalidad del proyecto para evaluar su factibilidad. La estandarización de las presentaciones conforme a estas pautas no sólo garantiza que el solicitante entregue la información necesaria para evaluar con eficacia la propuesta, sino que genera además una mayor eficiencia en su tramitación.

Etapas de evaluación:

Recibida la solicitud el organismo central de inversiones lleva a cabo un examen preliminar para cerciorarse de que se han entregado todos los datos necesarios y que la propuesta se ciñe a los parámetros iniciales establecidos durante la etapa previa a su presentación. Satisfechos estos aspectos el organismo aceptará oficialmente la solicitud.

/La etapa

La etapa de evaluación entraña aquilatar los aspectos de organización y gestión, técnicos, comerciales, financieros, económicos y sociales de la empresa y determinar si la base del acuerdo preliminar de empresas mixtas satisface o no los objetivos del gobierno. Para tal fin suele utilizarse una lista-guía de criterios. Los documentos necesarios se envían a otros ministerios y organismos pertinentes para su evaluación. Poco tiempo después se solicitan sus observaciones preliminares y el organismo central de inversiones toma una decisión respecto a quienes compete la evaluación plena.

Al completarse esta etapa suele prepararse un informe de evaluación en un formato estándar.

En los casos en que las negociaciones ulteriores sean superfluas el informe contendrá las recomendaciones (para su presentación a la junta, ministro o autoridad encargada de dar la aprobación definitiva) sobre si la propuesta debe ser o no aprobada y, en caso afirmativo, las condiciones del acuerdo o aprobación.

Si las negociaciones deben proseguir el informe contendrá las recomendaciones sobre la nueva posición negociadora del gobierno y se remitirá al ministerio encargado de las mismas. Al término de estas negociaciones dicho ministerio enviará los documentos revisados al organismo central de inversiones para los trámites definitivos de aprobación.

El organismo central de inversiones al dar su aprobación expedirá los documentos aprobados a los socios de la empresa.

Aunque los procedimientos mencionados representan un enfoque bastante habitual varían naturalmente de país a país, lo que refleja el marco institucional y jurídico existente.

b) Ejecución

En la ejecución hay tres aspectos:

- el otorgamiento de otras licencias y aprobaciones como requisito para que la empresa pueda entrar en funciones;
- prestación de asistencia a la empresa para vencer los obstáculos que se oponen a la ejecución; y
- cerciorarse de que se cumpla el calendario de ejecución.

/En la

En la mayoría de los países se otorgan las demás licencias y aprobaciones (permisos de construcción, permisos de importación, permisos cambiarios, etc.) después que el organismo central de inversiones ha dado su aprobación, y es en esta fase en que el papeleo burocrático suele ocasionar demoras y frustraciones al inversionista. Para agilizar este procedimiento muchos organismos han establecido "centros de servicios" en el organismo central de inversiones para ayudar al inversionista a obtener las licencias y otros permisos necesarios: algunos países (como Indonesia) han ido aún más lejos y en virtud de su legislación en materia de inversiones han ordenado que los ministerios pertinentes deleguen su autoridad para la expedición de licencias y aprobaciones en el organismo central de inversiones.

Todo este procedimiento puede agilizarse aún más si durante la etapa de evaluación el organismo central de inversiones adopta medidas para cerciorarse de que una vez aprobada la empresa, el resto de las licencias y aprobaciones necesarias se transforme en algo más o menos automático; las que se podrían solicitar al mismo tiempo que se eleva la solicitud al organismo central de inversiones, oficiando este último de "cámara de compensación" o "casilla postal".

La magnitud de la asistencia ofrecida a la empresa en la etapa de ejecución varía también de país a país. Naturalmente, surgirán problemas imprevistos como demoras en el desaduanamiento de plantas y equipos, problemas de transporte, instalaciones eléctricas y telefónicas, etc. Interesa al país receptor ayudar a eliminar todo obstáculo y estrangulamiento que se oponga a la ejecución de la empresa.

También hay que velar porque se cumpla el calendario de ejecución después de tomar en cuenta circunstancias imprevistas que escapan al control del gobierno o de la empresa. Con frecuencia, los gobiernos receptores han observado que las entidades extranjera una vez recibida la aprobación se

/tardan en

/tardan en

tardan en la ejecución, ya sea porque suscribieron el acuerdo para detener o postergar a sus competidores o porque les beneficia demorarse por razones de estrategia empresarial. El gobierno receptor necesita cerciorarse de que se cumplan los calendarios (e imponer severas sanciones si no se cumplen por fundadas razones) y suelen exigirse con tal fin, informes regulares sobre la marcha de los trabajos. El contenido y frecuencia de dichos informes suele ajustarse a cada empresa.

c) Vigilancia

La mayoría de los países en desarrollo se han percatado de la necesidad de contar con un sistema adecuado para vigilar el desempeño de las empresas de participación extranjera, ya que sin dicha vigilancia es difícil garantizar que se cumplan las condiciones estipuladas al aprobarse esa participación y que se estén materializando los beneficios previstos de ella. Desde un punto de vista más general la información y la experiencia obtenidas de la vigilancia sería útil para abordar la inversión y tecnología extranjeras en mejor posición, evaluar su aporte a la economía nacional y revisar la política y las nuevas propuestas de negociación. Asimismo, es preciso decidir si merece prorrogarse la duración original de un contrato y, en caso afirmativo, en qué condiciones, y si es necesario introducir correcciones "sobre la marcha" para que un acuerdo aprobado rinda los resultados propuestos.

La mayoría de los países en desarrollo tienen que desarrollar aún los conocimientos y las aptitudes suficientes para vigilar el desempeño de la inversión y la tecnología extranjeras. Esto obedece tal vez al hecho de que la vigilancia es un proceso complejo y difícil, tanto en el plano conceptual como administrativo. En el plano conceptual, se plantean dificultades en la determinación y el análisis del tipo de información que se va a obtener, sobre todo, con respecto a los aspectos financieros, técnicos y de producción de las operaciones. En el plano administrativo, surgen dificultades con respecto a los organismos encargados de vigilar su adecuación y aptitudes.

Si un solo organismo está encargado de ese cometido, podría ser incapaz de absorber el volumen de trabajo, sobre todo, con el número y la variedad creciente de empresas extranjeras. Por otra parte, la vigilancia puede reducirse a una mera recopilación de información estadística. Tal organismo

/puede carecer,

puede carecer, asimismo, de los conocimientos técnicos necesarios para una vigilancia apropiada de todos los tipos de inversión y tecnología extranjeras. Por otra parte, la vigilancia que se dispersa en una serie de organismos tiende a fragmentarse y se vuelve difícil tener una perspectiva integrada de todo el proceso.

Además, el sistema de vigilancia tiene que elaborarse de modo que no se sume a la reglamentación y tramitación excesivas y constituya, en consecuencia, un impedimento para las inversiones y los negocios. La incapacidad de la mayoría de los países en desarrollo para establecer un sistema de vigilancia eficiente y eficaz refleja en parte dichas complejidades.

La magnitud de la vigilancia y de los organismos encargados de ella difieren de país a país. En países como Indonesia, Filipinas y Tailandia el propio organismo central de inversiones se encarga de la vigilancia; por tanto, la vigilancia la realiza la Junta Coordinadora de Inversiones (BKPM) en Indonesia y la Junta de Inversiones (BOI) en Filipinas y Tailandia. Solicitan informes periódicos a las empresas registradas y poseen además la facultad de inspeccionar los libros y las plantas de las empresas. Si concluyen que no se están cumpliendo las condiciones del registro pueden pedirles que corrijan la situación, o pueden cancelar el registro y pedirles que cesen sus actividades. Sin embargo, en la práctica dichos casos son sumamente raros. Casi siempre las condiciones se corrigen en forma adecuada y se permite que las empresas continúen sus actividades. Dado el volumen creciente de trabajo y lo inadecuado de la mano de obra y experiencia, hay conciencia de que los organismos centrales son incapaces de manejar esta tarea con eficacia y que la vigilancia equivale en la práctica a recibir informes y recopilar datos sobre las empresas extranjeras. De los tres países mencionados la cobertura y calidad de la vigilancia en Filipinas es relativamente superior, mientras que en Indonesia y Tailandia el sistema de vigilancia tiene mucho que progresar todavía.

En cambio, en Malasia, Corea, India y México la vigilancia es efectuada por los ministerios respectivos y no por el organismo central de inversiones, aunque este último puede intervenir para tomar las medidas pertinentes cuando las condiciones no se cumplen o deben modificarse.

/Abonaría este

Abonaría este principio el hecho de que los ministerios respectivos se ocupan de esas industrias en el desempeño habitual de su cometido, que han participado activamente durante las etapas de selección y aprobación y que poseen los conocimientos técnicos necesarios para vigilar las operaciones. También, esto obedecería al hecho de que la adquisición de tecnología es un objetivo capital en estos países y que los ministerios respectivos están mejor preparados para vigilar los esfuerzos desplegados en materia de transferencia de tecnología y su asimilación o adaptación por la empresa nacional. Esa descentralización significa también que el volumen de trabajo se distribuye y que el organismo central sólo necesita concentrarse en los aspectos normativos y en la coordinación y dirección global de los ministerios en esta materia. Cabe señalar asimismo, que parte de las necesidades de información de dichos países está prevista en el marco jurídico normal tales como derecho empresarial, leyes sobre concesión de licencias industriales, ley de control cambiario, etc.

Al elaborar un sistema de vigilancia adecuado debería tenerse muy presente lo siguiente:

- la clase de información que va a solicitarse
- los rubros prioritarios que necesitarían una atención especial
- el organismo que se encargaría de la vigilancia
- el desarrollo de conocimientos técnicos en materia de vigilancia.

Interesa que la información que va a proporcionar la empresa quede definida con claridad teniendo presente la finalidad para la que se solicita. Vinculada con esto está la cuestión de la selección de los rubros prioritarios, cuya vigilancia es vital para evaluar el desempeño de la empresa. Convendría concentrarse más en los rubros prioritarios y obtener información regular y detallada al respecto en vez de diluir la vigilancia en demasiados rubros. En otras palabras, es necesaria cierta selectividad y categorización en cuanto a la clase de información que se solicita, distinguir entre la información que es esencial con fines estadísticos y la información que es vital para una vigilancia eficaz del desempeño empresarial. Huelga decir, que dicha información prioritaria puede variar de un proyecto a otro según su naturaleza y objetivos y, por tanto, tiene que acomodarse a cada proyecto, sobre todo

/a los

a los que entrañan inversiones voluminosas o vitales. Sin embargo, esto no significa que no se pueda estandarizar cierta información básica solicitada a cada empresa. Se quiere insistir más bien en el hecho de que la vigilancia para ser eficaz tiene que ser específica de cada proyecto, y que las necesidades de información hay que diseñarlas en consecuencia.

El organismo que se va a encargar de la vigilancia tiene que establecerse también dentro del contexto de la estructura y los objetivos nacionales. Podría encomendarse al propio socio nacional de la empresa mixta que vigilara las operaciones. Como participa en la gestión diaria de la empresa podría vigilar en forma permanente el desempeño y la marcha de la misma, y sugerir medidas correctivas en caso necesario. Esa "vigilancia interna" tendría la ventaja de ir a la par con la ejecución del proyecto y que las correcciones se efectuaran antes de que fuera demasiado tarde o complicado hacerlas. La vigilancia tradicional basada en informes periódicos, tiende hacerse generalmente "después de consumado el hecho", por lo que se tornan difíciles las correcciones inmediatas. La participación activa del socio nacional en esta materia tendrá mucha utilidad para que los beneficios previstos de la empresa mixta se materialicen.

Sin embargo, la participación de dicho socio no excluye la necesidad de que un organismo central efectúe la vigilancia, ya sea el propio organismo central de inversiones o el ministerio o institución gubernamental respectivos. Por una parte, puede haber campos que escapen a la capacidad de vigilancia del socio nacional (por ejemplo, si la tecnología y el equipo suministrados por el socio extranjero son demasiado avanzados). Por otra, la vigilancia del organismo gubernamental es necesaria para hacer cumplir las condiciones en caso necesario y garantizar su uniformidad y congruencia en todas las empresas. Es necesario establecer el organismo u organismos encargados de la vigilancia en el plano gubernamental. A fin de que ésta cuente con los conocimientos técnicos necesarios y para descentralizar las tareas, se podría estudiar la posibilidad de que la realizaran los organismos respectivos del gobierno y que la coordinación central la efectuara el organismo central de inversiones.

/Por último,

Por último, interesa formar la mano de obra y la especialización suficientes para realizar una vigilancia eficaz. Puede que dicha especialización necesite desarrollarse no sólo en el plano técnico (donde, naturalmente, tienen suma importancia), sino en las esferas económica, financiera, jurídica y empresarial. La formación de especialistas y de experiencia analítica en estos campos ayudará, asimismo, a que dichos expertos sean propuestos a las juntas de las empresas mixtas, lo que a su vez puede fortalecer la capacidad de "vigilancia interna" ya mencionada de dichas empresas.

3. Resumen

Para aplicar con éxito un sistema de control de entrada de la inversión extranjera directa es fundamental establecer una infraestructura institucional y de procedimiento adecuada. Si bien no existe un enfoque "estándar" u "óptimo" - ya que por fuerza la infraestructura está inserta en un marco institucional ya existente y establecido - es importante adaptarlo para minimizar el "papeleo" y garantizar que se sincronicen con eficacia las funciones necesarias de planificación, promoción, selección y negociación, ejecución y vigilancia y que todos los sectores del gobierno estén al tanto de las relaciones entre ellas.

APENDICE

- Anexo 1: Aspectos que inciden en la inversión extranjera directa
- Anexo 2: Pautas para la preparación de estudios de proyectos (sector manufacturero).
- Anexo 3: Estudio comparativo de la legislación sobre empresas mixtas de algunos países de Europa oriental y Yugoslavia.

Anexo 1

ASPECTOS QUE INCIDEN EN LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

Aspectos/elementos

1. OBJETIVOS Y DEFINICIONES
 - a) Naturaleza de la empresa, incluidos alcance, limitaciones y posible expansión de programas comerciales y de producción; y duración.
 - b) Definiciones
2. CONSTITUCION DE LA EMPRESA
 - a) Condición jurídica de la empresa;
 - b) Estatutos, incluida su constitución;
 - c) Contribuciones financieras;
 - d) Contribuciones financieras adicionales;
 - e) Retiro de contribuciones;
 - f) Intereses respectivos en la empresa mixta;
 - g) Transferencia de intereses en la empresa.
3. PROPIEDAD Y CONTROL
 - a) Limitación de obligaciones;
 - b) Asignación de riesgos y responsabilidades;
 - c) Asignación de utilidades/beneficios;
 - d) Valorización y asignación de activos al término o disolución;
 - e) Métodos de modificar las asignaciones;
 - f) Asignación y transferencia;
 - g) Quiebra o insolvencia;
 - h) Arreglos de control.
4. GESTION
 - a) Votación de derechos y obligaciones;
 - b) Representación en la junta de directores/comité de gestión;
 - c) Facultades de la junta/comité de gestión;
 - d) Aprobación de presupuestos y de planes de construcción, producción y comercio;

/e) Nombramiento de

- e) Nombramiento de gerente general y de funcionarios ejecutivos;
 - f) Facultades de los funcionarios ejecutivos;
 - g) Comités técnicos;
 - h) Recomendación de los funcionarios ejecutivos;
 - i) Modificación de las relaciones de gestión;
 - j) Participación de los trabajadores.
5. ESTRUCTURA FINANCIERA
- a) Relación préstamo/patrimonio;
 - b) Contribución en efectivo, nacional o extranjera;
 - c) Contribución en especie, a saber, infraestructura, maquinaria y equipo;
 - d) Fuentes de capital de préstamos;
 - e) Condiciones de endeudamiento;
 - f) Limitaciones al endeudamiento, nacional y extranjero;
 - g) Intereses en valores;
 - h) Garantías;
 - i) Calendario para completar los arreglos financieros;
 - j) Cumplimiento de los intereses en valores y garantías.
6. POLITICAS FINANCIERAS
- a) Reservas;
 - b) Reemplazo;
 - c) Expansión;
 - d) Amortización de la deuda;
 - e) Determinación de las utilidades;
 - f) Distribución y remesa de utilidades.
7. EMPLEO Y CAPACITACION
- a) Contratación y despido de empleados nacionales;
 - b) Contratación y despido de empleados extranjeros;
 - c) Políticas preferenciales;
 - d) Capacitación y educación;
 - e) Limitaciones impuestas a los extranjeros;
 - f) Políticas tributarias sobre los ingresos de extranjeros;
 - /g) Salarios,

- g) Salarios, condiciones y medidas de bienestar para los empleados nacionales y extranjeros;
 - h) Normas de seguridad para los empleados;
 - i) Relaciones laborales.
8. ARREGLOS SOBRE OPERACIONES DE PRODUCCION
- a) Estudio de viabilidad;
 - b) Determinación del producto y capacidad de producción;
 - c) Obtención de terrenos, infraestructura y servicios públicos;
 - d) Adquisición de bienes y servicios nacionales;
 - e) Selección y adquisición de bienes y servicios importados;
 - f) Obras civiles;
 - g) Instalación de maquinaria y equipo;
 - h) Comienzo de la producción;
 - i) Inspección y control de calidad;
 - j) Suspensión y cierre;
 - k) Política de derechos de importación sobre los bienes de capital originales y sobre los internados para mantenimiento;
 - l) Seguros de planta y equipo y contra obligaciones.
9. OPERACIONES FINANCIERAS
- a) Determinación de ingresos, brutos y netos;
 - b) Determinación del costo de las ventas;
 - c) Determinación de los costos directos de operación y producción
 - d) Asignación de costos indirectos:
 - i) generales y administrativos;
 - ii) de investigación y desarrollo.
10. TRIBUTACION Y OBLIGACIONES FISCALES
- a) Depreciación y amortización, régimen y tasas;
 - b) Tasación de la propiedad aportada en especie;
 - c) Asignación de gastos hechos fuera del país receptor;
 - d) Ingreso imponible;
 - e) Tasas impositivas;
 - f) Tributación de dividendos;
 - g) Tributación de intereses;
 - /h) Tributación del

- h) Tributación del ingreso por servicios técnicos y de otra índole;
- i) Tributación del ingreso procedente de los derechos de tecnología y de propiedad industrial;
- j) Tributación de los ingresos de empleados extranjeros;
- k) Tributación en materia de empleo y bienestar de los empleados;
- l) Derechos e impuestos al consumo;
- m) Incentivos, rebajas y exenciones;
- n) Consecuencia tributaria de la liquidación;
- o) Otras obligaciones fiscales (por ejemplo, regalías);
- p) Acuerdos de intercambio compensatorio mediante recompra.

11. DIVISAS

- a) Importación de divisas;
- b) Gastos en divisas;
- c) Ingresos en divisas;
- d) Mantenimiento de divisas fuera del país receptor;
- e) Arreglos sobre ingresos en divisas percibidos por extranjeros;
- f) Necesidades de conversión;
- g) Tipos de cambio;
- h) Remesas de intereses, capital y utilidades.

12. ASISTENCIA DEL GOBIERNO Y CONCESION DE DERECHOS

- a) Servicios y obras de infraestructura;
- b) Acceso a los lugares de trabajo;
- c) Datos;
- d) Autorización y aprobación administrativa;
- e) Exclusividad;

13. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

- a) Condiciones generales y duración;
- b) Pagos;
- c) Garantías;
- d) Usos de patentes y marcas;
- e) Adquisición de insumos;
- f) Acceso a mejoras;
- g) Confidencialidad y concesión de sublicencias;

/h) Restricción a

- h) Restricción a las ventas o a la producción;
 - i) Investigación y desarrollo nacional.
14. ACUERDOS DE COMERCIALIZACION
- a) Nacional;
 - b) Extranjera
 - c) Política de fijación de precios y condiciones de crédito;
 - d) Limitaciones sobre transacciones entre filiales;
 - e) Traspaso de títulos;
 - f) Distribución;
 - g) Costos de venta;
 - h) Costos de promoción y propaganda;
 - i) Servicios postventa;
 - j) Gravámenes y limitaciones a la exportación;
 - k) Seguros;
 - l) Transporte nacional e internacional.
15. PROTECCION AMBIENTAL
- a) Normas de control de la protección ambiental;
 - b) Responsabilidad por contaminación;
 - c) Cláusulas sobre restauración.
16. MANTENIMIENTO DE REGISTROS, INSCRIPCION E INSPECCION
- a) Mantenimiento de registros;
 - b) Necesidades de contabilidad;
 - c) Principios contables;
 - d) Auditoría;
 - e) Inspección;
 - f) Requisitos de información
17. DISPOSICIONES GENERALES
- a) Duración;
 - b) Incumplimiento de pagos;
 - c) Fuerza mayor;
 - d) Terminación;
 - e) Ley aplicable;
 - f) Nacionalización e indemnización;

/g) Enmiendas

- g) Enmiendas;
 - h) Cláusulas sobre revisión
 - i) Notificaciones;
 - j) Archivo y registro;
 - k) Renovaciones y prórrogas
18. SOLUCION DE CONTROVERSIAS
- a) Tribunales nacionales;
 - b) Arbitraje;
 - c) Elección de la ley aplicable al arbitraje;
 - d) Cumplimiento del laudo arbitral.

Anexo 2

DIRECTRICES PARA LA PREPARACION DE ESTUDIOS DE PROYECTOS

(Manufacturas)

A. ASPECTOS GENERALES

1. Haga un resumen (que comprenda los mercados principales y las características técnicas, financieras y de mano de obra) del proyecto y fórmule las conclusiones respecto a su viabilidad. Indique cómo calza con las actividades de la empresa en el plano internacional.
2. Esboce el calendario y la condición actual del proyecto.
3. Especifique el tipo de organización comercial e incluya un diagrama de organización que señale las funciones, administración y dotación de personal de cada dependencia.
4. Esboce los acuerdos proyectados o suscritos con otras partes que incidan materialmente en las operaciones del proyecto (por ejemplo, asistencia técnica, préstamos extranjeros, patentes, contratos de venta, etc.). Adjunte ejemplares para su aprobación.
5. Indique, si los hay, los planes de participación gubernamental o nacional. Indique la disposición que existe para ofrecer opciones de participación al gobierno o al capital nacional y como proyectaría usted valorizar esas participaciones.
6. Esboce todo problema particular vinculado con el establecimiento o funcionamiento adecuado del proyecto y sugiera las acciones gubernamentales o de otra índole necesarias para superarlo.

B. PRODUCTOS Y MERCADOS

1. Describa los productos que se fabricarán e indique las especificaciones generales relativas a sus propiedades físicas, químicas y/o agronómicas, según corresponda. Especifique los subproductos y los desechos resultantes de las operaciones.

/2. Especifique las

2. Especifique las actividades complementarias que podrían desarrollarse tanto para satisfacer las necesidades de insumos como para comercializar o elaborar más los productos o subproductos.
3. Dé estimaciones sobre el volumen anual y el valor de las ventas tanto nacionales como internacionales de cada producto importante para el primer quinquenio del proyecto. Esboce las hipótesis que sustentan las proyecciones y especifique los mercados de exportación.
4. Proporcione los precios de venta proyectados de cada producto importante tanto en los mercados nacionales como internacionales y compárelos con las estructuras de precios existentes. Describa en qué se basa para determinar los precios y la medida de las posibles variaciones.
5. Esboce los arreglos de comercialización proyectados para los productos, es decir, lugares de venta, métodos de venta que se emplearán, etc. Indique los mercados especialmente garantizados y las afiliaciones con otras empresas o entidades con fines de comercialización (nacionales e internacionales).
6. Indique si se buscará protección arancelaria o de otra índole.

C. ASPECTOS TECNICOS

1. Describa los procesos y/o los métodos de producción, de preferencia mediante un diagrama de circulación.
2. Especifique las necesidades principales en materia de maquinaria y equipo.
 - a) equipo existente que se utilizará describiendo su tipo, cantidad de cada tipo, uso y función.
 - b) maquinaria y equipo que se adquirirá, dando los detalles técnicos básicos y su uso. Indique si son nuevos o de segunda mano y la fecha de fabricación. Esboce la función que desempeñará cada unidad principal y cómo calzará con el equipo existente, indicando reemplazos, modernización, ampliaciones de la capacidad, etc., según corresponda.
 - c) si el equipo no va a utilizarse en forma exclusiva para la fabricación de los productos especificados, especifique en qué medida se utilizará para otros fines.
3. Suministre planes detallados de la planta física del terreno y las estructuras principales. Indique, si procede, las cláusulas de expansión.

/4. Especifique la

4. Especifique la capacidad anual y diaria de la planta e indique el número de turnos diarios y el número previsto de días de funcionamiento al año. Indique, asimismo, el posible volumen de producción anual alcanzable de cada producto durante el primer quinquenio, y señale por separado la incorporación paulatina de instalaciones adicionales.
5. Señale el volumen y el valor de las materias primas y demás insumos de material por unidad de producción (y los factores de merma respectivos, si proceden) para cada producto principal que se fabricará. Ofrezca detalles sobre las fuentes proyectadas y los proveedores previstos de los insumos principales. (Distinga entre los insumos importados pero adquiridos en el país y los que se producen en el país. Indique la medida en que se han asegurado dichas fuentes.)
6. Esboce las necesidades de infraestructura y de servicios públicos (electricidad, agua, telecomunicaciones, etc.). Especifique las necesidades totales de energía y las fuentes para obtenerla.
7. Esboce las necesidades de terrenos y la ubicación proyectada. Indique si ya se cuenta con el terreno, o si ya está disponible o si ya se ha solicitado. Especifique, si procede, los problemas para obtener terrenos.
8. Indique el número de trabajadores según requisitos educacionales, experiencia, aptitudes y calificaciones, sexo, y si son a tiempo completo, a jornada parcial, o estacionales, dada una capacidad normal de producción durante el primer quinquenio. Especifique los posibles salarios, sueldos y demás beneficios de los trabajadores. Indique (y justifique) los cargos ocupados por el personal extranjero.
9. Señale los planes en materia de programas de capacitación y eliminación progresiva del personal extranjero.

D. DESCRIPCION DEL PROYECTO Y DE SU ENTORNO

1. Necesidades de energía: indique todos los tipos de energía que utilizará el proyecto terminado sus cantidades estimadas y fuentes.
2. Abastecimiento de agua: indique volúmenes, fuentes y usos del agua que requiere el proyecto.

/3. Productos de

3. Productos de desecho: describa las cantidades y la composición estimada de todos los desechos: sólidos, líquidos, gases, emanaciones, polvo, espuma, aguas servidas, escoria, pérdida de calor, o toda forma de liberación de energía, e identifique asimismo todos los lugares de descarga en la atmósfera, suelo, subsuelo o aguas superficiales una vez completado el proyecto.
4. Descripción del lugar, que incluya una descripción general del hábitat y la fauna, las características topográficas y las aguas superficiales, un resumen del tipo y cuantía de la cubierta vegetal y las condiciones climáticas generales. Esta sección está destinada a identificar - no a estudiar - todas las esferas principales susceptibles de recibir, contribuir o producir cambios ambientales como consecuencia del proyecto. La oficina de conservación del ambiente está dispuesta a prestar el asesoramiento de expertos para elaborar esta sección.
5. Todo otro aspecto destacado incluida la rehabilitación del ambiente al término de las operaciones.

EFECTOS AMBIENTALES SOBRE LOS ECOSISTEMAS FISICOS Y HUMANOS

6. Molestias para los ocupantes actuales: describa todas las perturbaciones transitorias y permanentes que podrían producirse durante el desarrollo y después de finalizado el proyecto.
7. Cambios físicos en la topografía: detalle someramente toda excavación, relleno de tierras, variantes, etc.
8. Efectos sobre la flora y fauna: enumere todo cambio benéfico o perjudicial susceptible de afectar la flora y fauna del área como consecuencia directa o indirecta del proyecto.
9. Efectos sobre la calidad del agua: esboce todo cambio físico o químico de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas susceptibles de ocurrir como resultado del proyecto.
10. Niveles estimados de ruido y efectos de la vibración en los límites del proyecto.
11. Naturaleza y volumen del tránsito generado por el proyecto.

E. ASPECTOS FINANCIEROS

NB: al presentar la información financiera omita el efecto de la inflación general sobre los costos e ingresos y preséntela basada en los costos vigentes (salvo que se prevean grandes aumentos del costo real de un producto básico determinado).

1. Especifique las fuentes proyectadas de financiamiento así como los proveedores de crédito. Indique asimismo (en lo posible):

Para el financiamiento de préstamos: monto, categoría y condiciones de financiamiento de cada fuente seleccionada, indicando la moneda, la garantía, el período de reembolso, los intereses y cualquier otro aspecto.

Para el financiamiento de capital: clases de acciones que se emitirán, naturaleza de las emisiones y la forma de estudiarlas.

2. Prepare los estados siguientes para cada año del primer quinquenio del proyecto, sobre:

- a) costos de ventas y gastos de explotación;
- b) utilidades y pérdidas;
- c) ingresos netos;
- d) balance estimado al término de los primeros doce meses de actividades comerciales, en caso necesario.

Los formatos sugeridos de esos estados figuran en los modelos A, B, C y D. Su empleo facilitará mucho la evaluación. El modelo E ofrece una lista-guía de los elementos que deben considerarse al evaluar los gastos estimados de capital para el proyecto, los que se incorporarán en los estados sobre ingresos netos y balance. Deben reseñarse las hipótesis que sustentan estas proyecciones.

DOCUMENTOS QUE DEBERAN ADJUNTARSE AL ESTUDIO

1. Curriculum vitae de los gerentes y directores principales. Nombres de los auditores, contadores, banqueros y solicitantes que servirán en la nueva organización.

/2. Lista de

2. Lista de todos los directores y accionistas principales (es decir, con más de 10% de la cartera) que indique nacionalidad, país de residencia y las clases, número y valor de las acciones que posee cada uno.
3. Detalles de las principales filiales.
4. Si en la actualidad la empresa realiza actividades comerciales en el exterior, remita antecedentes sobre esas actividades y las empresas con que contacta en el exterior. Si la empresa inversionista forma parte de un grupo debe incluirse información sobre la empresa matriz rectora.
5. Si en la actualidad tiene actividades comerciales en el país o en el exterior proporcione estados financieros (sometidos a auditoría, si es posible) correspondiente a los tres últimos años o al periodo que el solicitante ha estado en funciones, si es menor de tres años. Si la empresa es parte de un grupo también debe presentarse el estado consolidado de la compañía matriz rectora.
6. Antecedentes pertinentes recopilados para el estudio del proyecto.

Anexo 3

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS LEGISLACIONES SOBRE EMPRESAS MIXTAS DE ALGUNOS PAISES DE EUROPA ORIENTAL Y YUGOSLAVIA

| Aspecto clave | Bulgaria | Hungría | Polonia | Rumania | Yugoslavia |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | No existe una disposición expresa salvo que el socio extranjero puede ser una persona jurídica o natural. El socio búlgaro es siempre una persona jurídica. | En la empresa mixta pueden participar más de un socio húngaro y más de un socio extranjero. El socio extranjero debe poseer buenos recursos de capital. Si existe más de un miembro húngaro, ante las autoridades deben figurar como una sola entidad. | La ley define cuáles son las empresas extranjeras y los individuos que cumplen con los requisitos para formar empresas mixtas o establecer sus propias empresas en Polonia. | No existen disposiciones expresas; similar en la práctica al sistema húngaro. | Si se suscribe el contrato, una OL o una OIA amalgamada, una o varias COLAS, serán designadas como portador (portadores) de derechos y acciones. |
| Duración de la empresa mixta | No más de 15 años. Puede prorrogarse por decisión del gobierno. | La ley exige que los socios especifiquen la duración mínima de la empresa mixta. | Hasta 15 años | La determinan los socios en su contrato | Ya no se permiten los contratos por un período indefinido. |

/Forma de

| Aspecto clave | Bulgaria | Hungría | Polonia | Rumania | Yugoslavia |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Forma de organización comercial | Es una especie de sociedad sin certificados accionarios de empresas constituidas o no en sociedades. | Sociedad de responsabilidad ilimitada; empresa limitada por acciones (sociedad por acciones); y sociedad de responsabilidad limitada o empresa mixta. | Sociedad por acciones y empresa de responsabilidad limitada. | Sociedad por acciones y empresa de responsabilidad limitada. | Organización laboral asociada (OLA) |
| Esfera de actividad | Producción, comercialización servicios, transporte, turismo, investigación y desarrollo, comercialización y agricultura. | Producción, comercio y servicios. | Artesanía, comercio nacional, hoteles y restaurantes, otros servicios y producción en ciertas industrias. | Industria, agricultura, construcción, turismo y transporte | Toda actividad económica salvo seguros, comercio y servicios sociales |
| Magnitud de las inversiones | El socio extranjero puede aportar más de 50%. | En general, el socio extranjero no puede aportar más de 49%. | La contribución del socio extranjero no puede exceder de 49%; el capital conjunto debe ascender a 5 millones de zlotys. | El capital extranjero no debe exceder de 49%. | En general, la participación del socio extranjero nunca iguala la del socio nacional. |
| Propiedad de los bienes de la empresa mixta | Propiedad compartida, salvo la maquinaria, equipo y edificios que son patrimonio del socio contribuyente respectivo. Las empresas mixtas no pueden poseer bienes inmuebles en Bulgaria. | Las relaciones de propiedad se expresan en acciones. | Propiedad de la sociedad. | Las relaciones de propiedad se expresan en acciones. | Como depósito de propiedad social. El socio extranjero puede reservarse los derechos de propiedad. |

| Aspecto clave | Bulgaria | Hungría | Polonia | Rumania | Yugoslavia |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Naturaleza de los activos invertidos | Efectivo, bienes, <u>know-how</u> , derechos de servicios, tierras, edificios, equipo, propiedad industrial. | Efectivo, especie, propiedad intelectual. Los bienes muebles están sujetos a derechos de importación | Toda clase de bienes tangibles y de propiedad intelectual. | Efectivo, bienes, propiedad intelectual y otros derechos. | Efectivo, artículos, derechos, equipo, bienes intermedios y propiedad intelectual. |
| Utilidades, distribución de utilidades y transferencia | Las utilidades distribuibiles se dividen entre las partes en proporción a sus contribuciones. Se permite la transferencia al exterior de la parte que corresponde al socio extranjero. | Las utilidades distribuibiles se dividen entre las partes en proporción de aporte de capital. Se permite la transferencia. | Igual que en Hungría. Límite máximo de la transferencia: 50% del excedente de los ingresos de exportación sobre los gastos en la cuenta de zlotys. | Igual que en Hungría; se debe pagar 10% en impuestos. | Hay un tope para las transferencias anuales de utilidades. No puede exceder del 50% de los ingresos totales en divisas procedentes de las exportaciones. |
| Gestión | De conformidad con la ley de empresas mixta. | De conformidad con el contrato de empresa mixta. | Composición, facultades y toma de decisiones de la junta directiva según el contrato. Los ciudadanos polacos deben controlar la junta. | La ley autoriza a las partes para establecer normas de gestión en los estatutos de la empresa. | Los países están sujetos a las normas de derecho de compra preferente de ley yugoslava. |

| Aspecto clave | Bulgaria | Hungría | Polonia | Rumania | Yugoslavia |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Aspectos financieros | Cuentas bancarias especiales en moneda nacional y extranjera. Establecimiento de reservas y otros fondos. La empresa mixta puede contratar créditos. | Todas las operaciones financieras de conformidad con los reglamentos que rigen a las empresas húngaras. La empresa mixta puede contratar créditos. | Dos cuentas corrientes. 50% de las utilidades en divisas van a la cuenta en divisas. | Dos cuentas. Todas las transacciones se efectúan al tipo de cambio no comercial. Se pagan intereses. | Como para todas las demás OLA yugoslavas. |
| Sistema monetario | Aplicación del derecho búlgaro y del tipo de cambio oficial búlgaro, según lo prescrito por el Banco Nacional de Bulgaria. | Aplicación del derecho húngaro, conversión del ingreso en moneda nacional a moneda convertible (sistema de cálculo). | Igual que en Hungría. Se aplica el derecho polaco. | Según el contrato de empresa mixta. En general las transacciones se hacen en moneda convertible (sistema de enclave) | Incorporación al sistema monetario de Yugoslavia (sistema de integración). |
| Sistema de planificación | Los planes de la empresa mixta tienen que concordar con los planes nacionales. | La empresa mixta adopta sus propios planes económicos. | El recambio de productos de la empresa mixta está subordinado al derecho empresarial, anual y quinquenal. | La empresa mixta elabora programas económicos y financieros que requieren aprobación. Estos dependen de las leyes estatales. | La OLA o COLA receptora adopta sus planes de trabajo. |
| Sistema de comercio exterior | La empresa mixta tiene derecho a vender y comprar directamente en el exterior. | La empresa mixta tiene que ocuparse directamente del comercio exterior. La venta de bienes para uso nacional sólo debe hacerse a través de otras empresas húngaras. | La empresa mixta carece de derechos de comercio exterior. | La empresa mixta tiene que comprar y vender directamente en el exterior; también puede operar a través de la Oficina de Comercio Exterior del país. | Tiene derecho a ocuparse directamente del comercio exterior. |

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACION SOBRE EMPRESAS MIXTAS DE ALGUNOS PAISES DE EUROPA ORIENTAL
Y YUGOSLAVIA

| Aspecto clave | Bulgaria | Hungría | Polonia | Rumania | Yugoslavia |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Trabajo | Las relaciones laborales de los trabajadores nacionales contratados por la empresa mixta están regidas por el derecho búlgaro; las relaciones laborales del personal extranjero están regidas por el contrato de empresa mixta. Derecho a transferir hasta 50% de los ingresos al exterior. | Se carecen de datos. | Puede emplearse personal extranjero. Tanto el personal polaco como extranjero es pagado en zlotys. Derecho a transferir 50% de los ingresos al exterior. | Similar a lo de Polonia. | Puede contratarse personal extranjero. Se les paga en dinares conforme a contratos individuales. |
| Tributación | Las utilidades del socio extranjero transferidas - 30%; las no transferidas - 20%. | 40% de las utilidades. | 30% de las utilidades. | 30% de las utilidades. | Según los reglamentos fiscales de las repúblicas, provincias y comunas miembros. En general, 35% |
| Incentivos a la inversión y reinversión | La empresa mixta puede quedar exenta de pagar impuestos hasta por 3 años después de iniciadas las operaciones. | Si las utilidades gravadas se reinvierten en la misma empresa mixta, puede reintegrarse parte de los impuestos. | La empresa mixta puede quedar exenta de pagar impuestos por 3 años después de establecida o iniciada su producción. | En caso de reinversión disminuye la tasa tributaria (24% en vez de 30%). | Hay tasas inferiores en casos de reinversión y/o depósitos de las utilidades en bancos yugoslavos. |

| Aspecto clave | Bulgaria | Hungría | Polonia | Rumania | Yugoslavia |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Procedimiento de aprobación | Los contratos de empresas mixtas son aprobados por decisión del gobierno. No hay detalles. | La negociación y aprobación de la empresa mixta podría comprender 3 etapas. | Tres etapas, que se inician con la solicitud para la firma del contrato. | La constitución de cada empresa mixta incluye su contrato de asociación y estatutos promulgados como ley (decreto firmado por el Jefe de Estado). | Sólo una etapa con requisitos muy detallados. |
| Transferencia o venta de intereses | El socio de una empresa mixta puede transferir sus intereses a un tercero con el consentimiento de los demás socios. | Lo establecen las partes en el contrato. | Permitida en condiciones específicas y sujeta a los derechos de prioridad del socio polaco. | No figuran disposiciones sobre excedentes en el registro. | Se permite, sujeta al derecho de rechazo en primera instancia a favor del socio yugoslavo. |
| Cese | La empresa cesará en sus funciones al expirar su plazo; o, con consentimiento de los socios y en los casos especificados por la ley, a menos que se convenga otra cosa en el contrato. | La empresa mixta cesará en los casos especificados por la ley. | Igual que en Hungría. | Los casos de disolución de la empresa se establecerán en los estatutos. La disolución es registrada por el gobierno y anunciada oficialmente. | El contrato de empresa mixta puede rescindirse antes de su expiración en los casos especificados por la ley. |

| Aspecto clave | Bulgaria | Hungría | Polonia | Rumania | Yugoslavia |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Repatriación de inversiones | Al término del contrato los bienes de la inversión extranjera pueden repatriarse o transferirse al socio búlgaro, o a otra entidad legal búlgara | Satisfechos todas las obligaciones los bienes restantes de la inversión extranjera pueden repatriarse | Igual que en Hungría. | Se autoriza, sujeta a los estatutos de la empresa mixta. | El valor de los bienes, de la inversión extranjera puede pagarse <u>también</u> en dinares o mediante la exportación de productos. |
| Nacionalización | No existen disposiciones expresas en la ley. | Permitida | No existen disposiciones expresas. | No existen disposiciones expresas | Los bienes de propiedad extranjera pueden nacionalizarse en el interés público, sujetos al pago de indemnización. |
| Garantías | La ley búlgara de comercio exterior puede ofrecer garantías de indemnización por los daños derivados de acciones del gobierno búlgaro. | Dos tipos: garantía de indemnización por daños derivados de acciones del estado; garantía de obligaciones de la empresa mixta hacia sus socios extranjeros. | Dos tipos: garantía o la transferencia de utilidades; garantía de repatriación de la inversión al término de la empresa mixta. | Tres tipos: funcionamiento de la empresa mixta en Rumania; transferencia de las utilidades del socio extranjero; transferencia de la inversión original. | Los derechos del socio extranjero consignados en el contrato no deben disminuir posteriormente. Si cambia la ley, se aplicará el contrato y la legislación vigente al establecerse la empresa, salvo en materia de impuestos, otros gravámenes y contribuciones. |

OL = Organización laboral, OLA = Organización laboral asociada.

COLA = Cuasi Organización Laboral Asociada.

Los trabajadores yugoslavos se han unido para formar organizaciones laborales asociadas (OLAS) en vez de empresas. Las grandes OLAS están subdivididas en pequeñas unidades denominadas COLAS. Una organización laboral directa (OL) es una organización laboral asociada compuesta de COLAS y/o unidades sin personalidad jurídica. Una COLA es una entidad jurídica lo que significa, entre otras cosas, que puede hacer negocios por su cuenta, a menos que delegue sus derechos en una OLA.