



INFORME

Comisión Asesora Transversal para la Nueva Institucionalidad en Inversión Extranjera

Enero de 2015



CIEChile
Comité de Inversiones Extranjeras

Informe Comisión Asesora Transversal Inversión Extranjera

El Protocolo de Acuerdo Político respecto de la Reforma Tributaria promulgada durante el año 2014 señaló, en su punto 8º, que:

Se someterá al H. Congreso Nacional un proyecto de ley que propondrá una nueva institucionalidad para la inversión extranjera. Dicho proyecto de ley deberá plasmar las recomendaciones de una Comisión Asesora transversal que presidirá el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, que deberá evacuar un informe en un plazo de 120 días, contados desde su constitución. Esta nueva institucionalidad supondrá la derogación del DL N°600 vigente actualmente.

En este marco, se constituyó la Comisión Asesora transversal, presidida por el Ministro de Economía, señor Luis Felipe Céspedes, e integrada por Rafael Aldunate, Rodrigo Álvarez, José Pablo Arellano, Jorge Carey, Jaime Estévez, Carolina Fuensalida, Sebastián Guerrero, Christian Larraín, Jovino Novoa, Patricio Palma, Andrea Repetto, Guillermo Vásquez y Ricardo Vásquez. Actuó como secretario ejecutivo de la Comisión el Vicepresidente Ejecutivo del Comité de Inversiones Extranjeras (CIE), señor Jorge Pizarro Cristi. Asistió a las sesiones de la comisión el señor Francisco Saffie, asesor del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

La Comisión sesionó por primera vez el 29 de septiembre de 2014 y a lo largo de su trabajo resaltó la importancia de proponer la modernización del marco normativo e institucional que regula la Inversión Extranjera Directa (IED) en Chile. En las sesiones posteriores se discutió en extenso sobre: (i) la importancia de actualizar la estrategia de atracción de IED, de modo de transitar hacia una que sea pro-activa y que contemple la atracción, facilitación y **after-care** del inversionista extranjero y su inversión en el país, de modo consistente con los actuales estándares internacionales y las mejores prácticas en la materia; (ii) la transformación del Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) en la Agencia única de Promoción de Inversiones capaz de liderar los esfuerzos de promoción de inversiones en línea con la nueva estrategia planteada, y; (iii) la modernización del marco legal al que se acoge la IED, que reemplace el Decreto Ley N°600 (DL 600), por una nueva normativa que confiera, de manera no discriminatoria, garantías a los inversionistas extranjeros.

Expusieron ante la comisión (i) el señor Jorge Pizarro Cristi, en su calidad de Vicepresidente Ejecutivo del CIE, presentando la visión a futuro de la institución a partir de su estado actual; (ii) el experto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Mike Pfister, y el consultor asociado, Matthijs Weeinkk, dando cuenta de la asesoría que la OCDE está brindando al CIE; (iii) el señor Eduardo Bitrán en su calidad de Vicepresidente Ejecutivo de CORFO, oportunidad en que enumeró y explicó el rol de los instrumentos de fomento a la inversión que aquella institución diseña y administra; (iv) el señor Fernando Carmona, asesor de la presidencia de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), quien transmitió la visión de esta organización respecto a la relación entre la IED y el mundo laboral y sus puntos de vista respecto de los tópicos atinentes a la Comisión; (v) el señor Fernando Alvear, gerente general de la Confederación de la Producción y del Co-

mercio (CPC), quien presentó las inquietudes de dicho gremio empresarial frente a las materias tratadas por esta Comisión, y (vi) el señor Joaquín Villarino, presidente del Consejo Minero, quien presentó las inquietudes del sector minero respecto a la nueva institucionalidad sobre IED.

Contenido

| | |
|---|-----------|
| I. Introducción: La importancia de la Inversión Extranjera en Chile | 4 |
| A. La inversión extranjera directa en Chile | 4 |
| B. Promoción de IED en Chile y el DL 600 | 6 |
| C. Instrumentos de fomento disponibles para la Inversión | 9 |
| D. Protección a la inversión extranjera otorgada por los acuerdos internacionales suscritos por Chile | 9 |
| II. Recomendaciones al Ejecutivo | 10 |
| A. Contexto para las recomendaciones | 10 |
| B. Agencia de Promoción de IED | 11 |
| C. Situación de los inversionistas acogidos al DL 600 a la fecha de su derogación | 15 |
| D. Acceso al Mercado Cambiario Formal y Remesas de Capital y Utilidades. | 15 |
| E. Invariabilidad tributaria | 16 |
| III. Conclusiones | 17 |

I. Introducción:

La importancia de la Inversión Extranjera en Chile

El incremento sostenido de los flujos de IED y su contribución creciente al financiamiento de la formación bruta de capital fijo han sido algunas de las características más destacadas de la economía mundial en las últimas décadas. Esto, en parte, debido a que hoy en día los mercados de capitales globales están mucho más integrados que en el pasado y a que los países, entendiendo el rol clave que juega la IED para el desarrollo económico, han implementado políticas públicas proactivas en fomento de la inversión extranjera.

En términos analíticos, existen diversos estudios que coinciden, en mayor o menor medida, en los beneficios potenciales que la IED traería al país receptor de ella. Entre éstos se pueden mencionar:

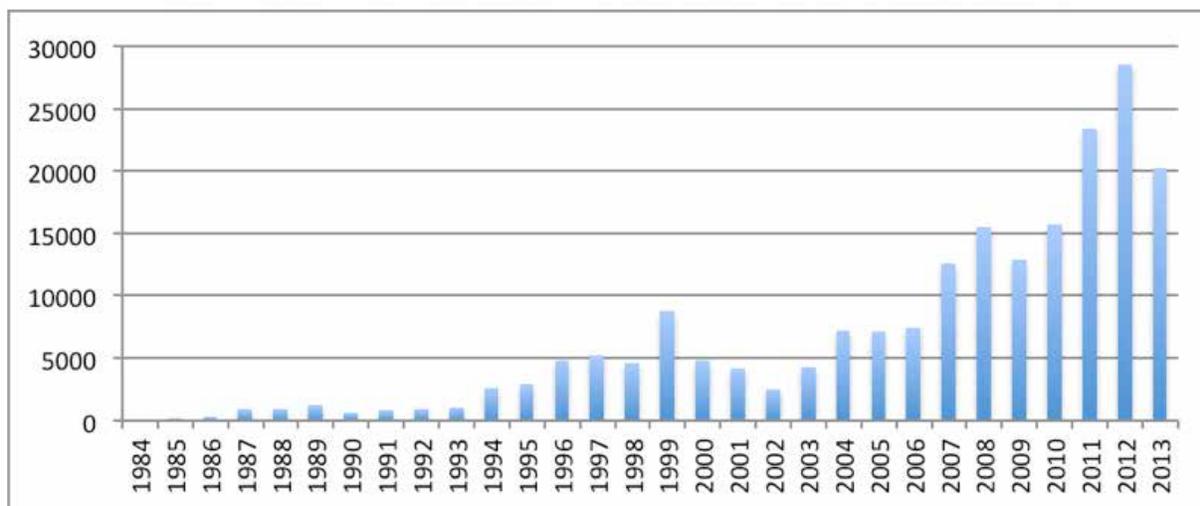
- i. Acceso a capital para financiar proyectos públicos y privados que requieran elevados montos de inversión (por ejemplo, explotación minera o la construcción de infraestructura pública);
- ii. Acceso a conocimiento o tecnología que crea nuevas capacidades locales, o mejora las existentes;
- iii. Formación de recursos humanos, en procesos formales de capacitación y el aprendizaje en el puesto de trabajo;
- iv. Incorporación a las redes internacionales de cadenas globales de valor y distribución;
- v. Generación de actividad económica y empleo, propia de los procesos de inversión.

Por otro lado, existe una creciente evidencia empírica internacional que sugiere que la IED tiene un impacto positivo y significativo sobre las economías receptoras de estos fondos. La IED no sólo financia la formación bruta de capital fijo, sino también afecta positivamente el crecimiento a través de múltiples vías: mayor acumulación de capital humano, aumento del nivel de conocimientos y habilidades y aumento de la competencia en mercados concentrados.

A. La Inversión Extranjera Directa en Chile

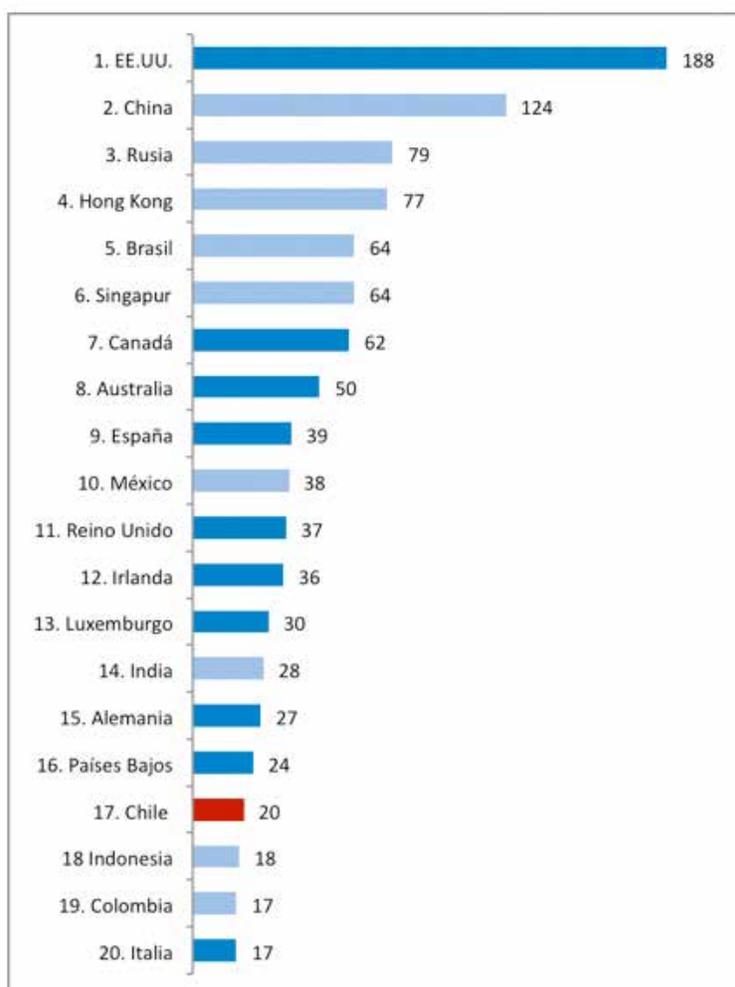
En Chile, la IED aumentó fuertemente en las últimas dos décadas, en términos absolutos, como porcentaje del PIB y como fuente de financiamiento de la formación bruta de capital fijo. Lo anterior, ha permitido que hoy nuestro país se haya consolidado como uno de los principales países receptores de IED a nivel mundial.

Gráfico 1: Inversión Extranjera Directa en Millones de Dólares. Fuente: Banco Central de Chile



El aporte de la IED al crecimiento económico de Chile ha sido importante. De hecho, ha tenido un impacto positivo y significativo sobre el esfuerzo de inversión en Investigación y Desarrollo (I&D), sobre la transferencia de nuevas y mejores tecnologías, sobre el desarrollo de capital humano, sobre la formación bruta de capital fijo, sobre la generación de más y mejores empleos, sobre la expansión de las exportaciones de bienes y servicios y, así, sobre la tasa de crecimiento económico de Chile a partir de los 80.

Los flujos de IED captados por el país han mantenido una tendencia creciente en los últimos años, batiendo sucesivamente los récords de ingreso de capital en casi todos los períodos. Según lo establece el Informe Mundial de Inversión 2014 publicado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), Chile se ubicó en el año 2013 en el 17° lugar entre las economías que más IED recibieron en el mundo y en el tercer lugar a nivel latinoamericano.

Gráfico 2: Flujos de IED hacia los Países, en Miles de Millones de dólares. Fuente: UNCTAD 2014.

B. Promoción de IED en Chile y el DL 600

Hasta ahora, la estrategia de promoción de IED en Chile ha sido pasiva, limitándose a informar en términos genéricos a la comunidad internacional los principales atributos que ofrece nuestro país como plaza atractiva para la materialización de proyectos de IED, como son su consolidación democrática, un marco institucional transparente y no discriminatorio para el ingreso de capitales extranjeros y estabilidad macroeconómica, además de la suscripción de un número creciente de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que dan acceso preferencial a nuestros exportadores a los principales y más dinámicos mercados de consumo a nivel mundial y que protegen recíprocamente la inversión extranjera. Suplementando los pilares anteriores, nuestro país, desde la década de los 50, ha contado con un estatuto de protección y fomento de la IED, comenzando con el Decreto con Fuerza de Ley N°427 de 1953, el DFL 258 de 1960 y el DL 600 de 1974, sucesivamente modificado en los años 1985, 1987, 1993 y 2005.

El DL 600 constituye un régimen especial y voluntario de ingreso de capitales extranjeros al país, alternativo al mecanismo general de transferencia de capitales contenido en el Capítulo XIV del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile (Capítulo XIV), de carácter administrativo y de registro de la inversión extranjera. El DL 600 entrega, a través de la celebración de contratos entre los inversionistas extranjeros y el Estado de Chile, una serie de beneficios y/o garantías especiales a los inversionistas extranjeros, que se pueden resumir en:

- i. Acceso al mercado cambiario formal;
- ii. Libre transferencia al exterior del capital una vez transcurrido un año desde la fecha de su respectivo ingreso y de las utilidades líquidas que éstos originen en cualquier momento;
- iii. Exención de toda contribución, impuesto o gravamen a los recursos netos obtenidos de la liquidación del capital, hasta por el monto de inversión autorizado;
- iv. Invariabilidad a una tasa de 42%, renunciable por una vez, de la carga impositiva efectiva total a la renta a la que estará sujeto el inversionista extranjero, por un plazo de 10 años contados desde la puesta en marcha de la respectiva inversión;
- v. Invariabilidad del régimen arancelario y del IVA, y exención de éste último para la internación de bienes de capital no disponibles en Chile (beneficio extendido también a inversionistas nacionales);
- vi. Posibilidad de solicitar al CIE que se elimine la discriminación contenida en normas jurídicas que consideren discriminatorias dentro del plazo de un año desde la dictación de estas últimas;
- vii. Invariabilidad del impuesto específico a la actividad minera (beneficio extendido también a inversionistas nacionales);
- viii. Suscripción de un Contrato Ley, entre el Estado y el inversionista extranjero, en el cual quedan plasmadas las garantías antes enumeradas.

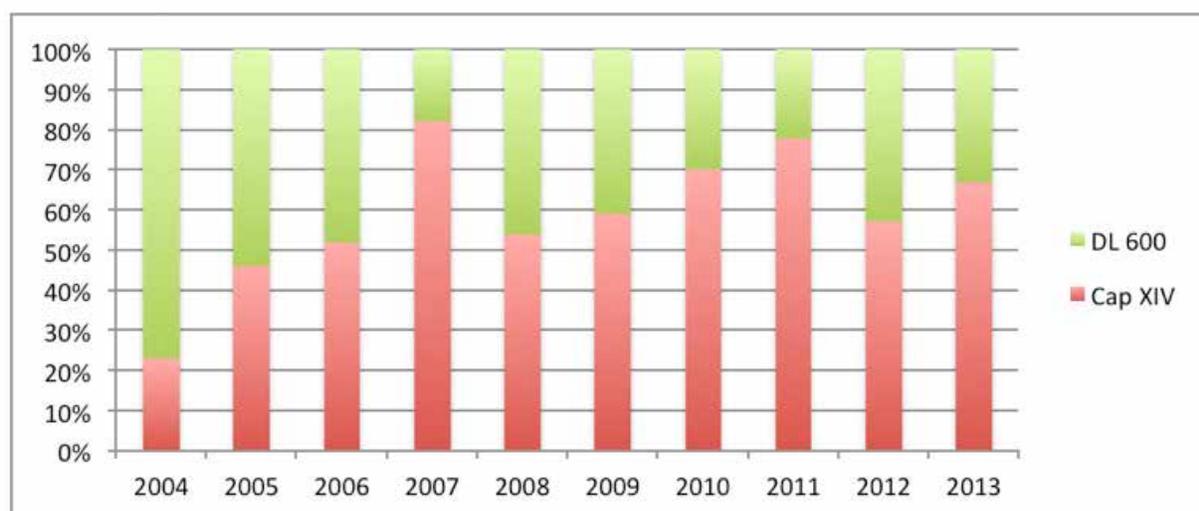
A diferencia del contexto económico imperante en Chile durante la últimas décadas, asociado, entre otros, a la disciplina fiscal, el control efectivo de la inflación y la apertura de su economía al comercio y los flujos de capitales internacionales, al dictarse los DFL 427 y 258 y el DL 600 el país estaba en una situación debilitada en materia de atracción de capitales. La implementación de un régimen especial de garantías excepcionales a la IED, por lo tanto, fue oportuna. Así, la estabilidad política y económica alcanzada por Chile en décadas recientes ha llevado a una reflexión respecto de la conveniencia de incluir este tipo de seguridades e incentivos extraordinarios para la inversión extranjera dentro del marco jurídico del país.

El ingreso de Chile a la OCDE en el año 2010 ratifica la consolidación de la institucionalidad democrática y económica del país. Esta organización, en sus recomendaciones respecto de la forma en que los países fomentan la IED hacia sus países, enfatiza la importancia de ofrecer a los inversionistas extranjeros condiciones macroeconómicas estables y un marco jurídico no discriminatorio respecto de los inversionistas nacionales. Adicionalmente, aconsejan enfocar los esfuerzos de promoción de inversiones hacia sectores estratégicos y hacia aquellos que carecen de inversión debido a fallas de mercado apropiadamente identificadas. Asimismo, la OCDE resalta la necesidad de evitar la competencia tributaria entre países (o regiones) con el objetivo de atraer proyectos de inversión extranjera.¹

¹ Al respecto, Chile suscribió el acuerdo BEPS, que tiene como finalidad precisamente evitar este tipo de políticas que erosionan la base tributaria.

La experiencia comparada internacional indica que los países estructuralmente más estables no requieren ni contemplan en sus marcos normativos garantías excepcionales, a diferencia de aquellos países cuyos entornos políticos y económicos no ofrecen naturalmente las condiciones generales propicias para la inversión. Consistentemente con lo anterior, podemos notar que Chile logró captar cantidades importantes de capitales extranjeros una vez que su institucionalidad política y económica se consolidó, permeando su imagen a nivel internacional.²

Gráfico 3: Composición de los Aportes Brutos de Capital. Fuente: Banco Central de Chile



Por otra parte, a medida que han crecido los montos de inversión durante la última década, el DL 600 ha perdido participación relativa como un mecanismo de ingreso de inversión extranjera, en comparación con los ingresos de capitales registrados a través del Capítulo XIV.³

Este proceso se ha dado en un contexto en que las sólidas y marcadas ventajas competitivas globales de Chile para la localización de proyectos de IED se han ido reduciendo a medida que otras economías en transición y en desarrollo a nivel mundial -con las cuales compite para atraer IED de interés- han ido implementando programas de apertura e integración comercial de sus mercados de capitales, de estabilización macroeconómica y de reforma microeconómica, a la vez que han ido generando estrategias proactivas de promoción y atracción de IED mediante la creación de agencias de promoción de inversiones (API) de clase mundial dedicadas a esta tarea.

Lo anterior abre la posibilidad a que nuestro país modernice la institucionalidad que sustenta la promoción de IED para mantener en el mediano plazo el lugar de liderazgo que ha alcanzado en esta materia.

² Ver gráfico 1.

³ Ver gráfico 3.

C. Instrumentos de Fomento Disponibles para la Inversión

La promoción de inversiones no se apoya sólo en las fortalezas estructurales de las economías o en garantías entregadas por leyes o contratos especiales. Chile cuenta con instrumentos que apoyan el esfuerzo de innovación e I&D, la formación y contratación de capital humano de alto nivel, la productividad de los factores y la inversión en áreas de interés país tanto por parte de empresas locales como extranjeras, en particular, los operados por CORFO⁴. Los esfuerzos de promoción y atracción de IED deben sintonizar con aquellas actividades y sectores económicos priorizados por los ministerios sectoriales como por ejemplo el Ministerio de Energía y el Ministerio de Obras Públicas, y a su vez alinearse con los instrumentos de CORFO. De esta forma, es posible apalancar los instrumentos con que se cuente para apoyar los esfuerzos de promoción que realice la agencia de promoción de IED.

Adicionalmente, CORFO está desarrollando e implementando programas para impulsar el cierre de brechas en sectores económicos priorizados, como son la industria proveedora de bienes de capital, insumos intermedios y servicios a la minería; el sector de alimentos; y el sector turismo que tienen presencia en todo el país, en particular, en algunas zonas rezagadas. De acuerdo a esta política, CORFO cuenta con instrumentos de fomento a la innovación, a la formación de capital humano especializado y desarrollo productivo, además de incentivos impositivos como son la ley de exención tributaria para el fomento a la I&D y las leyes especiales a nivel de regiones.

D. Protección a la Inversión Extranjera Otorgada por los Acuerdos Internacionales Suscritos por Chile

Como se mencionó anteriormente, el entorno en que hoy se desenvuelve la inversión extranjera en Chile es radicalmente distinto del que imperaba 30 o 40 años atrás. Además de la consolidación de políticas macroeconómicas proclives al crecimiento y la estabilidad económica, los Tratados de Libre Comercio (TLC), los Acuerdos Bilaterales para la Promoción y Protección de Inversiones (APPI) y los Acuerdos para evitar la Doble Tributación, otorgan una protección adicional a aquellos inversionistas extranjeros cubiertos por los mismos.

Chile cuenta con acuerdos comerciales vigentes con Australia, Malasia, Hong Kong, India, China, Japón, Corea del Sur, P-4 (Singapur, Nueva Zelanda y Brunei Darussalam), Vietnam, Turquía, Unión Europea, EFTA, Canadá, Estados Unidos, México, Cuba, Panamá, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Mercosur y Centroamérica. Este grupo comprende el 85% del PIB mundial, y la mayoría de los acuerdos incluye un capítulo de protección de inversiones.

Además, Chile ha suscrito APPI con Argentina, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, República Checa, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Suecia, Suiza, Ucrania, Filipinas y Malasia.

⁴ Al respecto, se refirió en extenso el señor Eduardo Bitrán en su presentación a la Comisión.

Si bien existen diferencias relativas a las condiciones particulares de cada uno de estos acuerdos, los capítulos sobre inversión de los acuerdos comerciales y los APPI contemplan para los inversores extranjeros protegidos por dichos acuerdos, derechos tales como: (i) cláusulas de no discriminación, como la de **trato nacional** o la de **nación más favorecida**; (ii) el acceso al mercado cambiario formal para conseguir las divisas constitutivas del capital y las utilidades del proyecto de inversión; (iii) la libre transferencia de los pagos -capital y utilidades- asociados a la inversión; y (iv) la posibilidad de llevar las disputas con el Estado de Chile ante tribunales arbitrales internacionales.

En cada uno de estos acuerdos internacionales, Chile ha incluido las reservas correspondientes a las atribuciones del Banco Central. De esta forma, los acuerdos internacionales resguardan adecuadamente los intereses de los inversores extranjeros, al mismo tiempo que entregan un adecuado equilibrio con las potestades regulatorias del Estado.

II. Recomendaciones al Ejecutivo

Sobre la base de los múltiples documentos y antecedentes proporcionados por el CIE, de las presentaciones realizadas por éste, por los miembros del equipo de la OCDE encargado de asesorar al CIE en el diseño e implementación de una nueva estrategia e institucionalidad para la promoción y atracción de IED en Chile, por el Vicepresidente Ejecutivo de CORFO, por las presentaciones de la CUT y la CPC, de las conclusiones obtenidas a partir del informe preliminar del trabajo de la OCDE, la posterior presentación y discusión en el Comité de Inversiones de la OCDE, además de la discusión llevada a cabo en las sesiones de trabajo de esta Comisión, sus integrantes presentan las siguientes recomendaciones para el diseño de la nueva institucionalidad para la inversión extranjera.

Atendido el mandato otorgado a la Comisión, ésta sólo enuncia recomendaciones específicas para el tratamiento de la IED.

A. Contexto para las recomendaciones

Los integrantes de la Comisión comparten visiones respecto al contexto en el cual se enmarcan sus propuestas:

1. La IED ha jugado en las últimas décadas y deberá seguir jugando a futuro un rol relevante en el financiamiento de la inversión productiva, en la transferencia y adopción de nuevas tecnologías y buenas prácticas de gestión, en la generación de nuevos y mejores puestos de trabajo, en la apertura de nuevos mercados de exportación y, a través de ello, alcanzar una tasa de crecimiento económico más elevada, sostenida y sustentable de la economía chilena⁵.

⁵ De hecho, dos estudios recientemente encargados por el CIE sugieren que la IED ha tenido en Chile, entre los años 1974 y 2013, un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre: la tasa de crecimiento económico (PIB), la tasa de formación bruta de capital fijo, la tasa de crecimiento de la productividad de los factores de producción, la competitividad global de la economía chilena, la tasa de expansión de las exportaciones, la tasa de absorción de empleo y de crecimiento de salarios reales, la tasa de aumento de capital humano, la tasa de transferencia tecnológica, y el esfuerzo de inversión en I&D e innovación. Además, la "calidad" o el aporte económico de la IED en Chile es mayor entre los años 2009 y 2012 de lo que fue para los periodos 1985-1988, 1995-1998 y 2005-2008. "Medición del Impacto de la Inversión Extranjera Directa en la Economía Chilena: Enfoque Macroeconómico"

2. Chile se ha posicionado como un actor relevante en la atracción de IED a nivel mundial y en particular entre los países de Latinoamérica, y cuenta con un entorno para la inversión productiva consolidado, alcanzando cada vez un mayor reconocimiento a nivel internacional⁶.
3. Para mantener una posición de liderazgo en lo que a IED se refiere, el país requiere enfrentar desafíos que deben ser abordados en forma eficiente y oportuna, y están asociados, por una parte, a una pérdida de ventaja competitiva en la medida que otras economías se han ido estabilizando, abriendo y reformando. Por otra parte, se observa una creciente competencia a nivel mundial por promover y atraer IED de valor, generado cada vez más países un entorno atractivo para ello, apoyados en la creación y fortalecimiento de agencias modernas para llevar a cabo esta tarea.
4. En consecuencia, Chile enfrenta el desafío no sólo de seguir atrayendo un monto elevado de IED a futuro sino que, también, de aumentar su calidad o el aporte de ésta al desarrollo económico de nuestro país.
5. Chile debe buscar desconcentrar, en forma creciente, tanto el destino (por regiones y/o sectores de la actividad económica) como los países o regiones de origen de los flujos de IED.⁷ La diversificación de las inversiones, incluidas las domésticas, debe ser un objetivo central del país si éste busca fortalecer la producción local y los sectores de servicios para hacer la economía menos vulnerable a fluctuaciones económicas externas.⁸
6. La imagen de Chile en el extranjero es la de un país serio y reconocido por su política innovadora en materias económicas, de fomento y apertura al mundo, entre muchas otras, con lo cual la creación de una agencia de promoción de inversiones entrega una oportunidad única de generar un marco moderno e innovador que cuente con los más altos estándares mundiales existentes y perdure en el largo plazo.

B. Agencia de Promoción de IED

La Comisión concuerda en las siguientes recomendaciones en torno a la institución que debe asumir el rol de promover la IED:

7. Existe una creciente evidencia internacional que demuestra que aquellos países que han sido más exitosos en atraer sostenidamente flujos de IED de valor han contado con organismos o agencias espe-

nómico", Villena M. y A. Ansoleaga, Documentos Académicos, CIE Chile (2013). "Medición del Impacto de la Inversión Extranjera Directa en la Economía Chilena: Enfoque Microeconómico", Villena M. y A. Ansoleaga, Documentos Académicos, CIE Chile (2013).

⁶ Chile es uno de los principales países receptores de IED en el mundo, particularmente, tomando en consideración el tamaño de su economía (PIB y población). Nuestro país se ubicó en 2012 (2013) en el lugar 12º (18º) entre las economías que más IED recibieron en el mundo, y en el 2º (3º) lugar en Latinoamérica tras Brasil (Brasil y México). Lo anterior según el Informe Mundial de Inversión 2013(2014) publicado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

⁷ En Chile los flujos de IED han ido principalmente destinados al sector minero y de servicios, que en conjunto concentran el 76,7% del total de IED ingresada al país entre los años 2009 y 2012 y no todos los países que son parte de los principales inversionistas extranjeros a nivel mundial tienen una participación relevante en nuestro país. Banco Central de Chile (www.bcentral.cl).

⁸ Así lo enfatiza el informe encargado a la OECD Investment Division, titulado "Strengthening Chile's Investment Promotion Strategy", December 2014.

cialmente dedicadas a la promoción y atracción de IED.⁹ Diversos estudios internacionales demuestran que las API hacen un aporte significativo en atraer mayores flujos de IED y de mejor calidad y que son eficientes y eficaces en realizar dicho aporte.^{10 11 12 13} Por esto, Chile debe contar con una API que le permita transitar de una política pasiva a una política proactiva de promoción y atracción de IED.

8. Actualmente, a nivel mundial existen más de 170 agencias de este tipo de carácter nacional y con sobre 260 de carácter sub-nacional. Parte importante de estas agencias se han creado a partir de los 90s y casi todos los países del mundo cuentan con algún tipo de agencia o intermediario que promueve la llegada de IED a sus respectivas economías¹⁴. La constatación de este hecho demuestra, la necesidad de contar con una API que sea capaz de desenvolverse en un entorno cada vez más competitivo. Esto da cuenta del escenario altamente competitivo que deberá enfrentar el CIE en su calidad de API a nivel mundial.
9. Por ello, Chile requiere la creación de una agencia moderna, dinámica, empoderada, coherente con las mejores prácticas internacionales y que cuente con la infraestructura, cobertura geográfica y con los recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios para llevar a cabo en forma eficiente y eficaz la labor de promoción, atracción y facilitación de IED de alto impacto, tanto en términos de volumen como de calidad. La agencia debe contar con un mandato claro, enfocado en su etapa inicial a realizar acciones concretas para construir su credibilidad y competencia¹⁵.
10. **Visión de la nueva API:** La API Chile debiese contar, al menos, con las siguientes competencias y características: (i) coordinar todos los esfuerzos en esta materia; (ii) ser de clase mundial e implementar las mejores prácticas; (iii) formar parte de forma coherente y relevante de la política de desarrollo económico del país; y (iv) tener alto impacto.
11. **Misión de la nueva agencia de promoción y atracción de IED:** La Agencia de Promoción y Atracción de IED de Chile debe ser pieza relevante y coherente de la política de crecimiento y desarrollo económico del país, cuyos tres principales ejes actualmente son: (i) crecimiento económico acelerado y sostenido; (ii) crecimiento económico sustentable; y (iii) crecimiento económico con mayor equidad.

⁹ Loewndahl, Henry, UNCTAD, "A framework for FDI Promotion", 2001.

¹⁰ Un estudio encabezado por académicos de la Universidad de Oxford, sobre 124 casos en el mundo, muestra que estos problemas son más evidentes en economías en desarrollo que en países desarrollados. Harding, Torfinn y Beata S. Javorcik (2011), "Roll out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows", The Economic Journal, diciembre de 2011, Volumen 121, Número 557.

¹¹ Hornberger, K., Battat, J. y Kusek, P., "Attracting FDI How Much Does Investment Climate Matter?", Finance and Private Sector Development View Point. Número 327, World Bank Group, agosto de 2011

¹² Development Counsellors International. Septiembre de 2011. "A View from Corporate America: Winning Strategies in Economic Development Marketing".

¹³ Morisset, Jacques. "The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment". FIAS-Banco Mundial. 2004.

¹⁴ Banco Mundial "Global Investment Promotion Best Practices 2012". IFC-Banco Mundial-MIGA. 2012.

¹⁵ (Annex 1: Conclusions of the peer review of the FIC with the OECD Investment Committee and OECD investment promotion agencies (IPA), 2 December 2014, Paris)

12. **Objetivos estratégicos de la nueva API:** La API de Chile deberá contribuir a: (i) sostener elevados y crecientes flujos de IED; (ii) aumentar la calidad e impacto económico de IED; (iii) diversificar eficientemente el destino o uso de la IED; y (iv) diversificar eficientemente las fuentes de la IED con una mayor participación de países que son importantes exportadores de capital a nivel global pero no invierten en forma importante en Chile, como Alemania, China y Francia, y países de la región con alto potencial de IED en Chile como Brasil y Colombia.
13. **Tomando en consideración lo informado y concluido por la OCDE¹⁶,** se reconoce la necesidad de una clara distinción de la estructura y de las funciones de todas las agencias involucradas en la promoción y facilitación de las inversiones, que asegure una implementación de la estrategia, acorde con un mandato enfocado y capaz de manejar las expectativas de su creación.

Por lo anterior, la Comisión considera que la nueva API de Chile debe contemplar, al menos, las siguientes características:

- **Agencia Única de Promoción y Atracción de IED de Chile:** La literatura internacional sobre buenas prácticas de organización y gestión de API para países como Chile sugieren que la agencia de promoción de inversiones debe posicionarse como la contraparte natural del inversionista extranjero, y donde éste encuentre todos los servicios de información, facilitación y *after-care*. Para el inversionista, la agencia debiese ser la entidad a cargo de su vinculación con otros organismos del Estado y del mundo privado, gremial y universitario. También, debe ser la principal instancia de coordinación de los distintos esfuerzos para promover y atraer IED al país¹⁷, reconociendo los aportes que en esta materia pueden hacer otros ministerios o unidades del sector público y privado.
- **Dependencia Administrativa del Ministerio de Economía:** De acuerdo a la OCDE las agencias de promoción y atracción de IED con mejor desempeño tienen una dependencia directa de la presidencia o de un ministerio. Dado que las buenas prácticas sugieren que el trabajo de esta agencia debe ser coherente y estar vinculado estrechamente con la política de desarrollo económico de un país, su dependencia administrativa debiese ser el ministerio a cargo del desarrollo productivo y económico del país, que en el caso de Chile, es el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo^{18 19}.
- **Vinculación de la Agencia con la Política de Desarrollo Económico:** La nueva estrategia y modernización de la institucionalidad en materia de promoción y atracción de IED debe ser parte integral de la estrategia de desarrollo productivo, de la agenda pro crecimiento y desarrollo económico impulsada por el Estado a través de sus ministerios afines.

¹⁶ Annex 1: Conclusions of the peer review of the FIC with the OECD Investment Committee and OECD investment promotion agencies (IPA), 2 December 2014, Paris.

¹⁷ "Policy Framework for Investment – Chapter 2. Investment Promotion and Facilitation, OECD 2011.

¹⁸ La misión del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo es promover la modernización y competitividad de la estructura productiva del país, la iniciativa privada y la acción eficiente de los mercados, el desarrollo de la innovación y la consolidación de la inserción internacional de la economía del país a fin de lograr un crecimiento sostenido, sustentable y con equidad, mediante la formulación de políticas, programas e instrumentos que faciliten la actividad de las unidades productivas del país y sus organizaciones corporativas y las instituciones relacionadas con el desarrollo productivo y tecnológico del país, tanto públicas y privadas, nacionales y extranjeras.

¹⁹ Annex 1: Conclusions of the peer review of the FIC with the OECD Investment Committee and OECD investment promotion agencies (IPA), 2 December 2014, Paris.

- Delimitación de los ámbitos de acción de promoción y atracción de IED con los esfuerzos de promoción de exportaciones: Aun cuando se deben aprovechar determinadas sinergias y apalancar ciertas capacidades, los esfuerzos de promoción y atracción de IED deberían estar separados de los esfuerzos de promoción de exportaciones²⁰. Sin perjuicio de aquello, la colaboración y aprovechamiento de todas las sinergias posibles que se pueden dar con las agencias afines, tales como ProChile, CORFO o Fundación Imagen País, entre otros, se consideran básicas para el éxito de esta agencia. En ese sentido, el CIE presentó a la Comisión el acuerdo mediante el cual se enmarca su colaboración con ProChile para utilizar su red de oficinas en el extranjero de modo de potenciar la promoción de inversiones. Siguiendo este criterio, la agencia debiese concretar acuerdos de trabajo con las agencias afines, que involucren una coordinación a nivel presupuestario.
- Vinculación Público - Privada²¹: Ésta es una práctica compartida entre las API más eficientes y con mayor visibilidad en los países. Consideramos que la agencia de promoción de inversiones cuente con una vinculación efectiva, institucional y permanente con el sector privado, con el objeto de incrementar la visibilidad, credibilidad y capacidad de acción de la agencia. Con este propósito es conveniente contar con un directorio o consejo consultivo con presencia del mundo privado.
- Indicadores de Desempeño: Siguiendo las mejores prácticas a nivel internacional, se debe evaluar el desempeño de la agencia de promoción de inversiones. La experiencia comparada muestra que, en general, este tipo de instituciones son evaluadas de acuerdo a variables como el número o los montos de proyectos de inversión que se les atribuye, y el número de puestos de trabajo creados por dichos proyectos, entre otras.
- Principales Áreas Operativas de la Organización: El corazón o actividad central de esta nueva agencia debiere ser, precisamente, la promoción, atracción y facilitación de IED tanto a nivel de: (i) provisión de servicios de información y manejo y respuestas a requerimientos de potenciales inversionistas; (ii) provisión de servicios de facilitación, a través de su interacción con reparticiones gubernamentales y asociaciones y gremios claves del sector privado, con el objeto de prestar un servicio efectivo de solución a los problemas y requerimientos de los inversionistas y de apoyo a la materialización de su inversión; y (iii) provisión de servicio de *after-care*, área fundamental debido a la relevancia de la reinversión dentro de los flujos de IED y a la capacidad de trabajar con inversionistas existentes tanto en el mejoramiento del marco de las políticas públicas existentes como en actividades promocionales o testimoniales. Asimismo, se estima conveniente incluir en los esfuerzos de promoción de IED a las empresas de menor tamaño, tanto nacionales potenciales receptoras de IED, como en PYMES interesadas en invertir en el país y en promover mayor vinculación de proveedores nacionales, especialmente de pequeño y mediano tamaño con empresas de propiedad extranjera (programa del tipo *linkages*).

²⁰ Boletín N° 1 The IPA Observer, "Optimizing Government Services: A Case for Joint Investment and Trade Promotion?", UNCTAD 2013.

²¹ "Policy Framework for Investment - Chapter 2. Investment Promotion and Facilitation, OECD 2011".

C. Situación de los Inversionistas Acogidos al DL 600 a la Fecha de su Derogación

14. La Comisión recomienda al Ejecutivo que el nuevo marco legal para la inversión extranjera regule el régimen transitorio que se aplicará a todos aquellos capitales que hayan ingresado al país conforme al DL 600 hasta la fecha de su derogación. En relación con lo anterior, se considera que las inversiones acogidas al DL 600 mantengan todos los derechos y garantías que les corresponden de acuerdo a dicho estatuto y conforme al contrato que suscribieron con el Estado y por los plazos convenidos, despejando así cualquier duda o inquietud que pudiera surgir entre los inversionistas.

D. Acceso al Mercado Cambiario Formal y Remesas de Capital y Utilidades

15. La Comisión es de la opinión unánime de que el nuevo marco legal para la inversión extranjera en Chile debería garantizar el acceso al mercado cambiario formal y la libre repatriación de capital y utilidades en términos equivalentes a los establecidos en los TLCs firmados por Chile, incluyendo el debido resguardo de las potestades que el Banco Central tiene en virtud de los artículos 49 y 50 de su Ley Orgánica Constitucional.
16. Una clara mayoría de los integrantes de la Comisión recomienda que las garantías mencionadas anteriormente se confieran por el solo ministerio de la nueva ley marco para la inversión extranjera a promulgar; esto es, prescindiendo de la suscripción de contratos leyes como los que contempla el DL 600 actualmente vigente.
17. Bajo este esquema, los inversionistas extranjeros deberían contar con un instrumento legal que reconozca: (i) su condición de inversionistas extranjeros conforme a la ley marco; y, (ii) la garantía de acceso al mercado cambiario formal y de libre repatriación de capitales y utilidades. Para esos efectos, se recomienda que la nueva API realice esta tarea mediante la entrega de un certificado que acredite su condición de inversionista extranjero. La agencia de promoción de inversiones conferiría este certificado, limitándose a verificar que el inversionista extranjero que solicite estos derechos satisfaga las condiciones contenidas en la Ley para ser considerado inversionista extranjero. Se recomienda establecer un plazo máximo para la entrega del referido certificado y el establecimiento de un recurso administrativo de reclamo.
18. Deberán definirse los conceptos de inversión e inversionista extranjero, de modo tal que las garantías establecidas en la ley marco sean automáticamente aplicables a los casos que ésta disponga. La Comisión recomienda que estas definiciones contemplen los principios contenidos en los acuerdos internacionales que Chile ha suscrito más recientemente.

En este contexto, algunos acuerdos definen inversionista como toda persona natural o jurídica extranjera que realiza actividades productivas en el territorio de su propio Estado y que transfiera capitales a Chile con el propósito de desarrollar una actividad productiva en el país.

Inversión extranjera considera a todo activo de propiedad de un inversionista extranjero o controlado por éste, transferido a Chile, comprometiendo en dicha inversión capitales con la expectativa de obte-

ner utilidades y asumiendo los riesgos de la actividad que pretende desarrollar en Chile. De esta forma, la inversión extranjera podrá estar constituida por divisas, bienes físicos, reinversión de utilidades, créditos asociados con empresas relacionadas y capitalización de créditos, entre otras modalidades.

La Comisión considera que debe estipularse un monto mínimo de inversión inicial, que justifique los costos del trámite administrativo involucrado en el registro y certificación de la inversión.

19. Por otra parte, algunos comisionados estiman necesario que las garantías a la inversión extranjera sean otorgadas mediante la suscripción de un contrato ley entre el inversionista extranjero y el Estado, de características similares al contenido en el DL 600. Se argumenta principalmente que de esta forma se entrega una mayor seguridad al inversionista extranjero, ya que lo estipulado en una ley podría ser modificado posteriormente por otro cuerpo legal. Se señala que los contratos tienen el beneficio de requerir un consentimiento explícito de ambas partes para ser modificados, lo cual incrementa el grado de seguridad para los inversionistas extranjeros, por ejemplo en el caso que en el futuro se incorporen nuevos tributos.

E. Invariabilidad Tributaria

20. En lo relativo a la invariabilidad tributaria, durante el ejercicio de la Comisión se plantearon diversos argumentos a favor y en contra de la mantención, parcial o total, de las garantías contempladas en el actual régimen de invariabilidad tributaria que favorece a la IED, no alcanzándose un acuerdo unánime sobre la materia. Estas distintas posturas además incluyeron nuevas consideraciones y alternativas al respecto.

Las diversas visiones expresadas dentro de la Comisión se resumen de la siguiente manera:

- i. Una postura sostiene que los sólidos fundamentos institucionales y económicos de Chile se han consolidado en un grado que hace innecesario otorgar invariabilidad tributaria a la inversión extranjera, toda vez que este instrumento tuvo sentido en etapas de menor desarrollo de la economía y, posteriormente, en contextos de gran inestabilidad e incertidumbre para el país. Asimismo, otorgar invariabilidad tributaria implica renunciar a la opción de modificar impuestos en el futuro, lo cual puede representar una traba significativa al potencial desarrollo de una economía inclusiva y con base en una alta productividad. En esa línea, se resalta que ningún país comparable a Chile –en términos de PIB per cápita y la solidez de su economía–, dentro y fuera de la OCDE, utiliza el mecanismo de invariabilidad tributaria para atraer IED, sino que usan otras herramientas como las descritas previamente en este informe.
- ii. Una segunda visión resalta la conveniencia de ofrecer un régimen de estabilidad al impuesto específico a la actividad minera por un plazo acotado, que consista en la mantención de las tasas vigentes al momento de materialización de la inversión adicionando una prima. Se destaca que ningún otro sector económico se enfrenta a un impuesto de este tipo, y que las sucesivas modificaciones a éste en la última década generan una incertidumbre excesiva en los inversionistas, que sería deseable mitigar. Se señala además que es poco probable que se repita un ciclo en que se combinen un alto precio y bajos costos de producción de cobre.
- iii. Sin perjuicio de lo que se propone en el punto ii anterior, un tercer grupo de consejeros plantea la necesidad de otorgar, en diversos sectores económicos, un régimen de invariabilidad tributaria, por un período de tiempo limitado, para proyectos de inversión altamente intensivos en capital y

que involucran largos períodos de maduración. Estas características implican mayores niveles de riesgo, que justificarían esta medida.

- iv. Finalmente, un cuarto grupo sugiere un esquema de invariabilidad tributaria con plazos determinados, debidamente garantizado mediante la suscripción de un contrato ley para ciertos sectores y/o tipos de proyectos que Chile priorice de acuerdo a su política de desarrollo económico. Plantean que Chile debiera evitar disminuir cualitativamente la protección a la inversión extranjera, pues ello podría poner al país en una situación de desventaja respecto de economías en desarrollo que compiten con Chile en la atracción de inversiones, citando en particular el caso de Perú, que tiene un régimen similar al DL 600.

III. Conclusiones

1. La Comisión resalta la importancia de la IED, valorando el aporte de ésta a diversas dimensiones del desarrollo económico de Chile
2. La Comisión considera que la estrategia de promoción de inversiones de Chile debe adoptar un carácter proactivo, de manera de atraer y promover efectivamente inversión extranjera, tanto en cantidad como en calidad.
3. En concordancia con la nueva estrategia mencionada en el punto anterior, Chile necesita una agencia de promoción que cumpla con los estándares internacionales y mejores prácticas en la materia.
4. La Comisión, en forma unánime, recomienda garantizar a los inversionistas extranjeros el acceso al mercado cambiario formal y la posibilidad de remesar el capital constitutivo de su inversión y las utilidades correspondientes.
5. Una clara mayoría de los miembros de la Comisión recomienda que las garantías se confieran por el solo ministerio de la nueva ley marco para la inversión extranjera a promulgar. Por otra parte, algunos integrantes recomiendan que las garantías a la inversión extranjera sean otorgadas mediante la suscripción de un contrato ley entre el inversionista extranjero y el Estado, de similares características al contenido en el DL 600.
6. Respecto a la invariabilidad tributaria, las distintas posturas emanadas de los integrantes de la comisión se resumen de la siguiente manera:
 - i. Una postura sostiene que los sólidos fundamentos institucionales y económicos de Chile se han consolidado en un grado que hace innecesario otorgar invariabilidad tributaria a la inversión extranjera.
 - ii. Una segunda visión resalta la conveniencia de ofrecer un régimen de estabilidad al impuesto específico a la actividad minera por un plazo acotado.
 - iii. Un tercer grupo de consejeros plantea la necesidad de expandir el régimen del punto ii anterior a diversos sectores económicos, otorgando invariabilidad tributaria a proyectos de inversión altamente intensivos en capital y que involucran largos períodos de maduración.
 - iv. Finalmente, un cuarto grupo sugiere un esquema de invariabilidad tributaria garantizada mediante la suscripción de un contrato ley.

Luís Felipe Céspedes
Presidente

Jorge Pizarro Cristi
Secretario Ejecutivo

José Pablo Arellano

Jorge Carey

Carolina Fuensalida

Patricio Palma

Rodrigo Álvarez

Sebastián Guerrero

Christian Larraín

Jaime Estévez

Andrea Repetto

Rafael Aldunate

Ricardo Vásquez

Guillermo Vásquez

Jovino Novoa



CIEChile
Comité de Inversiones Extranjeras