



DECIMOQUINTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

La propuesta de reforma a la Ley de zonas francas: retos e implicaciones de política

Investigador:
Eduardo Alonso



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoquinto Informe Estado de la Nación en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

INDICE

Antecedentes e Introducción	1
La Propuesta de Reforma a la Ley de Zonas Francas	8
Retos e Implicaciones de Política	13
Bibliografía.....	17

Antecedentes e Introducción

Desde el año 1984, Costa Rica ha impulsado una política económica de fomento de una mayor inserción en la economía mundial. Para ello, el país desarrolló un proceso de reforma económica basado, entre otros, en la reducción de los aranceles a las importaciones, la aplicación de un régimen cambiario de minidevaluaciones¹ - buscando mantener el tipo de cambio real neutral -, y un programa de fomento y diversificación de las exportaciones, conjuntamente con un programa de atracción de inversión extranjera directa (IED) con ese fin. Desde los años noventa, además, el país desarrolla una agresiva política de negociación y firma de tratados de libre comercio.²

Los programas de fomento de las exportaciones y de atracción de IED se sustentaron en la creación de un nuevo marco institucional y en el otorgamiento de incentivos fiscales para las actividades productivas destinadas a las exportaciones extrarregionales. Se crearon el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), ente rector de la política de fomento de las exportaciones y de las inversiones para las exportaciones, la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), ente público especializado en el fomento de las exportaciones, y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), ente privado de interés público, especializado en la atracción de IED. Los incentivos fiscales se otorgaron con el propósito de compensar el sesgo antiexportador, pero además de mejorar la competitividad internacional de las empresas exportadoras. En lo relativo a la IED, los incentivos fiscales también cumplen un rol fundamental, dada la competencia internacional por la atracción de IED.

Los incentivos fiscales se han ofrecido a través de los siguientes regímenes:

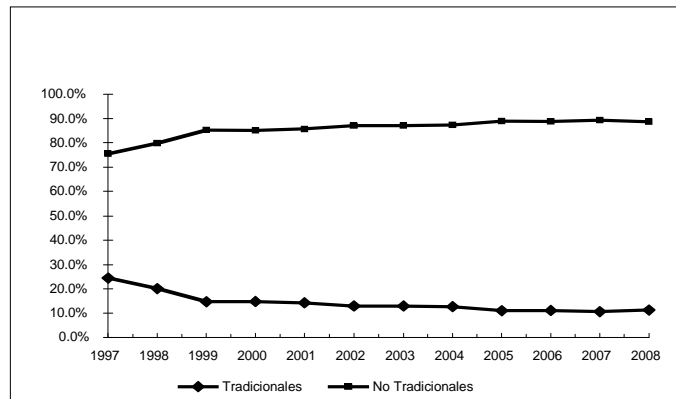
- El régimen de Contrato de Exportación, vigente desde 1984 hasta 1999, con el cual las empresas obtenían los siguientes beneficios:
 - a. Exoneración del impuesto sobre la renta.
 - b. Exoneración del pago de impuestos a la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital.
 - c. Certificado de Abono Tributario (CAT) hasta por un 15% del valor fob de las exportaciones.

- El régimen de Zonas Francas, vigente desde el año 1972 y hasta el día de hoy, a través del cual las empresas obtienen los siguientes beneficios:
 - a. Exoneración del impuesto sobre la renta.
 - b. Internación, libre de gravámenes, de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital.Exoneración de impuestos municipales e impuestos sobre transferencias al exterior, entre otros.

- El Régimen de Admisión Temporal (hoy Perfeccionamiento Activo (PA)), vigente, que permite la suspensión temporal del pago de aranceles para la importación con fines de reexportación.
- El Régimen Devolutivo de Derechos, dirigido a la devolución de impuestos por la importación de insumos utilizados en los productos de exportación.

Los resultados de la política de fomento de las exportaciones e inversiones, aplicando esos regímenes y la política cambiaria descrita, han sido importantes; no solo se logró un importante aumento absoluto de las exportaciones totales de bienes, de US\$ 4.193 millones en el año 1997 a US\$ 9.473 millones en el 2008, con una tasa de crecimiento promedio anual del 9.2%, sino que además se logró una importante diversificación de las mismas (Gráfico 1).³⁴

Gráfico 1
Costa Rica Composición de las Exportaciones Totales 1997 -2008
(en porcentajes)

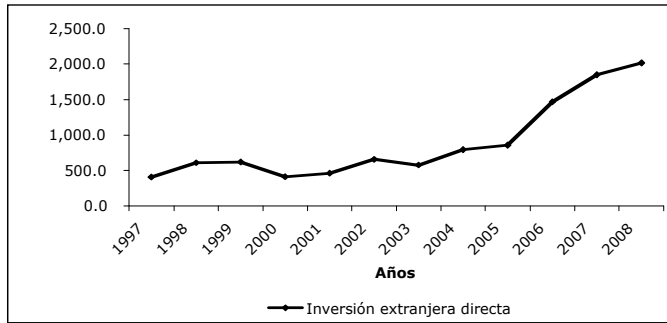


Fuente: PROCOMER, 2009

En ese resultado influyó, de manera significativa, la atracción de IED para la exportación, en especial el establecimiento de esas empresas bajo el régimen de zonas francas. En el Gráfico 2 se presenta la IED hacia Costa Rica de 1997 al 2008. Se observa que la IED se ha incrementado de alrededor de US\$ 500 millones en el año 1997 a más de US\$ 2.000 millones en el 2008. En el Cuadro 1 se presenta la evolución de la IED según el régimen bajo el cual opera. Se observa que la IED en zonas francas es, en la mayoría de los años, mayor que la IED en cualquier otro sector, manteniendo una participación relativa promedio de un 40% en el total de la IED en el país.⁵

Gráfico 2
Costa Rica. Inversión Extranjera Directa 1997 – 2008

(en millones de dólares)



Fuente: BCCR, CINDE, PROCOMER, COMEX, ICT, 2009

Cuadro 1
Costa Rica: Inversión Extranjera Directa por Sector 1997 – 2008

En millones de US\$	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Empresas												
Regulares	137.1	153.1	206.9	86.9	109.4	328.0	147.5	149.0	171.9	313.0	515.6	770.1
Sector Turismo	79.3	61.4	84.7	51.3	102.5	76.0	88.3	41.4	53.5	131.9	328.8	285.7
Sistema Financiero	-0.2	22.1	93.4	27.1	43.1	17.2	2.2	22.6	40.9	343.4	15.6	34.6
Zona Franca	184.7	370.5	225.5	232.9	186.2	226.8	311.6	401.9	362.5	301.9	348.9	444.7
Inmobiliaria 2/ Perfeccionamiento				15.0	9.0	21.0	31.0	178.4	234.6	373.5	638.9	472.2
Activo	6.0	4.5	8.9	-4.6	10.2	-9.7	-5.5	0.5	-2.4	5.4	1.3	8.8
TOTAL	406.9	611.7	619.5	408.6	460.4	659.3	575.1	793.8	861.0	1,469.1	1,849.1	2,016.1
Participación porcentual												
Empresas												
Extranjeras	33.7%	25.0%	33.4%	21.3%	23.8%	49.7%	25.6%	18.8%	20.0%	21.3%	27.9%	38.2%
Sector Turismo	19.5%	10.0%	13.7%	12.6%	22.3%	11.5%	15.4%	5.2%	6.2%	9.0%	17.8%	14.2%
Sistema Financiero	0.0%	3.6%	15.1%	6.6%	9.4%	2.6%	0.4%	2.8%	4.8%	23.4%	0.8%	1.7%
Zona Franca	45.4%	60.6%	36.4%	57.0%	40.4%	34.4%	54.2%	50.6%	42.1%	20.5%	18.9%	22.1%
Inmobiliaria	0.0%	0.0%	0.0%	3.7%	2.0%	3.2%	5.4%	22.5%	27.2%	25.4%	34.6%	23.4%
Perfeccionamiento												
Activo	1.5%	0.7%	1.4%	-1.1%	2.2%	-1.5%	-1.0%	0.1%	-0.3%	0.4%	0.1%	0.4%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

2/ Inversión Inmobiliaria corresponde a la parte no empresarial

Nota: la inversión inmobiliaria corresponde a la parte no empresarial

Fuente: BCCR, CINDE, PROCOMER, COMEX e ICT

Por otra parte, el régimen de zonas francas y las exportaciones amparadas al mismo, han venido adquiriendo una importancia cada vez mayor dentro de las exportaciones totales del país. En el Cuadro 2 se observa que las exportaciones de zonas francas tenían una participación relativa del 21.2% en las exportaciones totales de bienes del país en el año 1997, cifra que a partir del año 1998 sube al 35% y que en los años subsiguientes se ubica alrededor del 50% de las exportaciones totales de bienes del país, llegando a ser del 54.2% y de 52.1% en el 2007 y en el 2008, respectivamente (Cuadro 2).

Cuadro 2
Costa Rica: Exportaciones tradicionales y no tradicionales 1997 – 2008

(En millones de US\$)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportaciones tradicionales	1,032.0	1,100.9	981.9	868.1	719.8	683.2	792.1	795.1	771.9	907.8	992.4	1,082.5
Café	402.3	409.4	288.7	272.0	161.8	165.1	193.6	197.6	232.7	225.8	252.9	327.8
Banano	560.0	628.4	632.2	531.5	502.5	469.1	548.3	532.9	477.1	609.7	660.4	680.2
Carne	28.4	24.0	28.3	30.5	25.5	21.9	28.2	26.6	32.4	30.4	30.5	40.5
Azúcar	41.3	39.2	32.6	34.1	30.0	27.0	21.9	38.0	29.7	41.9	48.6	34.1
Exportaciones no tradicionales	3,168.1	4,401.9	5,738.2	5,062.5	4,320.2	4,611.1	5,329.8	5,486.6	6,232.8	7,287.7	8,350.7	8,487.2
Agrícola, pecuario y pesca	762.0	849.0	624.6	577.1	580.4	588.9	648.6	734.8	846.0	975.5	1,049.0	1,168.4
Industria	1,087.9	1,191.7	1,134.6	1,096.3	1,017.4	1,025.1	1,046.1	1,179.3	1,353.7	1,569.1	1,776.8	1,976.7
PA	426.4	395.7	370.5	392.3	345.0	332.4	309.0	333.3	336.6	430.4	460.5	360.9
Zonas francas	891.7	1,965.3	3,625.2	2,997.7	2,381.3	2,664.8	3,325.7	3,239.6	3,697.3	4,313.0	5,064.5	4,981.1
TOTAL	4,200.1	5,502.8	6,720.1	5,930.6	5,040.0	5,294.3	6,121.9	6,281.7	7,004.7	8,195.5	9,343.1	9,569.7
Participación porcentual												
Exportaciones tradicionales	24.6%	20.0%	14.6%	14.6%	14.3%	12.9%	12.9%	12.7%	11.0%	11.1%	10.6%	11.3%
Exportaciones no tradicionales	75.4%	80.0%	85.6%	85.4%	85.8%	87.1%	87.1%	87.3%	89.0%	88.9%	89.4%	88.7%
Agrícola, pecuario y pesca	18.1%	15.4%	9.3%	9.7%	11.5%	11.1%	10.6%	11.7%	12.1%	11.9%	11.2%	12.2%
Industria	25.9%	21.7%	16.9%	18.5%	20.2%	19.4%	17.1%	18.8%	19.3%	19.1%	19.0%	20.7%
PA	10.2%	7.2%	5.5%	6.6%	6.8%	6.3%	5.0%	5.3%	4.8%	5.3%	4.9%	3.8%
Zonas francas	21.2%	35.7%	53.9%	50.5%	47.2%	50.3%	54.3%	51.6%	52.8%	52.6%	54.2%	52.1%

Fuente: PROCOMER

Esas exportaciones, a su vez, están concentradas en dos tipos de productos: los de la industria eléctrica y electrónica, que contiene los circuitos integrados y las microestructuras electrónicas, e instrumentos de precisión y equipo médico, que contiene los equipos de infusión y transfusión de sueros y otros dispositivos de uso médico. Esas dos partidas arancelarias concentran el 71.2% del total de las exportaciones bajo el régimen de zonas francas (Cuadros 3 y 4).

Cuadro 3

Costa Rica: exportaciones según sector y régimen de exportación, 2008
(Millones de US\$)

Sector	Definitivo	PA	Zona Franca	Total general
Pecuario y pesca	159.4	3.2	41.5	204.1
Pesca	52.4	3.2	41.5	97.1
Cárnicos	50.2	0.0	0.0	50.2
Lácteos	49.8	0.0	0.0	49.8
Otros pecuario y pesca	7.0	0.0	0.0	7.0
Agrícola	2,056.1	0.3	41.3	2,097.7
Productos frescos	1,480.8	0.0	15.8	1,496.6
Café, té y especias	345.7	0.1	0.0	345.8
Plantas, flores y follajes	197.0	0.1	0.3	197.4
Otros agrícola	32.7	0.1	25.2	57.9
Industria	2,010.8	357.4	4,899.6	7,267.8
Eléctrica y electrónica	279.4	2.5	2,563.3	2,845.2
Alimentaria	413.0	116.4	495.1	1,024.5
Equipo de precisión y médico	4.6	0.7	983.5	988.8
Química	370.4	14.6	206.6	591.7
Metal-mecánica	261.9	39.3	94.0	395.2
Textiles, cuero y calzado	48.5	114.8	201.4	364.6

Sector	Definitivo	PA	Zona Franca	Total general
Plástico	143.7	1.0	69.0	213.7
Caucho	46.0	0.0	166.9	212.9
Papel y cartón	158.0	48.6	1.3	207.9
Productos minerales no metálicos	90.2	0.0	12.9	103.1
Otros	195.0	19.4	105.7	320.1
Total	4,226.3	360.9	4,982.4	9,569.7

Fuente: PROCOMER.

Cuadro 4

Costa Rica: participación relativa de las exportaciones según régimen y sector, 2008

(Millones de US\$)

Sector	Definitivo	PA	Zona Franca	Total general
Pecuario y pesca	78.1%	1.6%	20.3%	100.0%
Pesca	54.0%	3.3%	42.7%	100.0%
Cárnicos	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Lácteos	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Otros pecuario y pesca	99.6%	0.1%	0.2%	100.0%
Agrícola	98.0%	0.0%	2.0%	100.0%
Productos frescos	98.9%	0.0%	1.1%	100.0%
Café, té y especias	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Plantas, flores y follajes	99.8%	0.0%	0.2%	100.0%
Otros agrícola	56.4%	0.2%	43.4%	100.0%
Industria	27.7%	4.9%	67.4%	100.0%
Eléctrica y electrónica	9.8%	0.1%	90.1%	100.0%
Alimentaria	40.3%	11.4%	48.3%	100.0%
Equipo de precisión y médico	0.5%	0.1%	99.5%	100.0%
Textiles, cuero y calzado	62.6%	2.5%	34.9%	100.0%
Química	66.3%	9.9%	23.8%	100.0%
Metal-mecánica	13.3%	31.5%	55.2%	100.0%
Plástico	67.2%	0.5%	32.3%	100.0%
Caucho	21.6%	0.0%	78.4%	100.0%
Papel y cartón	76.0%	23.4%	0.6%	100.0%
Joyería	87.5%	0.0%	12.5%	100.0%
Otros	60.9%	6.1%	33.0%	100.0%
Total	44.2%	3.8%	52.1%	100.0%

Fuente: PROCOMER.

Finalmente, es importante conocer las exportaciones que se realizan por régimen de exportación, el número de empresas que realizan las exportaciones así como la concentración de exportaciones en número de empresas. Es claro que las exportaciones del país están concentradas en relativamente pocas empresas. El régimen de zonas francas concentra más del 50% de las exportaciones totales de bienes y esas exportaciones las realizan 149 de las 2117 empresas exportadoras que existen en el país (7%). Asimismo, el 80% de las exportaciones desde zonas francas está concentrado en 17 de las 149 empresas de ese régimen, mientras que el 80 de las exportaciones del régimen

definitivo⁶ está concentrado en 195 de las 1951 empresas de ese régimen (Cuadro 5).

Cuadro 5
Costa Rica Exportaciones de Bienes por Régimen

Régimen	1996	2008
Zona Franca	644.0	4,982.4
Régimen Definitivo	2,674.3	4,226.3
Perf. Activo	389.8	360.9
Total	3,708.1	9,569.7

Empresas Exportadoras de Bienes por Régimen1/		
Régimen	1996	2008
Zona Franca	125	149
Régimen Definitivo2/	1,279	1,951
Perf. Activo	81	62
Total	1,452	2,117

1/ Incluye solo empresas que exportaron más de US\$12,000; las empresas del régimen perfeccionamiento activo también pueden exportar en el régimen definitivo
2/ El régimen definitivo no incluye empresas exportadoras de café

Empresas que representan el 80% del Valor de las Exportaciones de Bienes por Régimen		
Régimen	1996	2008
Zona Franca	26	17
Régimen Definitivo1/	184	195
Perf. Activo	21	12
Total	218	137

1/ El régimen definitivo no incluye empresas exportadoras de café
Fuente: PROCOMER

El incremento de la participación relativa de las exportaciones de zonas francas en las exportaciones totales de bienes del país se debe a varios factores. Si bien a inicios de los programas de fomento de exportaciones e inversiones, la atracción de inversiones se realizó de forma generalizada y sin priorizar en sectores productivos específicos,⁷ conforme se avanzó en los programas de atracción de inversiones extranjeras, se fueron identificando las verdaderas ventajas competitivas del país, basadas en el relativo mayor nivel de capacitación de la mano de obra, capaz de ser absorbida por empresas de un mayor nivel tecnológico. Fue así como a partir de los años noventas, CINDE focalizó su labor de atracción de IED en tres sectores que consideró estratégicos para el desarrollo del país: la industria de circuitos electrónicos, la industria de implementos médicos y la industria de servicios de “back office” y centros de llamadas internacionales (“call centers”). A finales de los años ochentas se estableció la empresa Baxter, dedicada a la producción de implementos médicos, y en la segunda mitad de la década de los noventas se estableció la

empresa INTEL, con una planta de ensamblaje y prueba de circuitos electrónicos; también la empresa Abbot Laboratories (hoy Hospira) se estableció en los años noventas, para la producción de implementos médicos.

El establecimiento de esas empresas generó un efecto de demostración importante, favoreciendo a Costa Rica como sitio de inversión atractivo para las grandes empresas transnacionales con productos de mayor contenido científico y tecnológico. Ese efecto de demostración hizo que otras industrias se fijaran en Costa Rica como sitio de inversión, y fue así como la empresa Procter & Gamble invirtió en el establecimiento de un centro de servicios corporativos. El establecimiento de Procter & Gamble condujo a que Hewlett Packard e IBM se establecieran en el país para proveer el servicio de mantenimiento en software y hardware a Procter & Gamble. También INTEL complementó su planta de ensamblaje y prueba con un centro de servicios corporativos a inicios de la década del 2000. Se trata de empresas globales que mantienen inversiones importantes en diversos países del mundo (Alonso, 2008).

A la disponibilidad de mano de obra calificada para el desarrollo de actividades de alta tecnología se agregó la existencia de incentivos fiscales, en especial la exoneración del impuesto sobre la renta en el régimen de zonas francas, como un elemento muy importante para que esas empresas se establecieran en el país, además del régimen de libre comercio mediante la internación libre de gravámenes de materias primas, insumos y productos intermedios. Dado que muchos países compiten por la atracción de ese tipo de inversiones, los incentivos fiscales se han convertido en un importante factor de decisión sobre las inversiones en determinado país, aunque ciertamente no es el único.

Con la expiración del régimen de contrato de exportación en el año 1999, los únicos regímenes especiales que están vigentes en el país son el régimen de PA, al que aplican empresas dedicadas a las actividades de ensamblaje y fuera de un parque industrial, el régimen devolutivo de derechos y el régimen de zonas francas. Los regímenes PA y devolutivo de derechos no contemplan la exoneración del impuesto sobre la renta⁸ y son compatibles con la normativa internacional del comercio, convenida en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, el régimen de zonas francas sí contempla el beneficio fiscal de la exoneración del impuesto sobre la renta de las empresas supeditado a la exportación, aspecto que según lo dispuesto en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, como resultado de las negociaciones comerciales internacionales de la Ronda Uruguay, debe ser modificado, de manera tal que el requisito de la exportación no sea un requisito para que las empresas puedan obtener los incentivos o beneficios fiscales mencionados. Este acuerdo no aplica para las exportaciones de servicios.

De ahí que la reforma a la ley de zonas francas para eliminar el requisito de exportación para la obtención de los beneficios fiscales que contempla la ley de zonas francas tenga que ser modificada, asunto que el Gobierno está

proponiendo mediante la propuesta de reforma a la ley de zonas francas presentada a la Asamblea Legislativa en el mes de abril del año 2009, y que a continuación se describe.

La Propuesta de Reforma a la Ley de Zonas Francas

La reforma a la ley de zonas francas tiene el propósito de eliminar el requisito de exportar, al menos en un 75% de la producción, para que una empresa pueda obtener los beneficios fiscales que la ley contempla.

Para ello se adiciona a la ley una nueva categoría de empresa beneficiaria: “f) *Industrias procesadoras que producen, procesan o ensamblan bienes, independientemente de que exporten o no, que reúnan los requisitos establecidos*”

Para obtener los incentivos del régimen de zonas francas, según esa nueva categoría, las empresas procesadoras que los soliciten deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Ser una empresa con un proyecto de inversión en un sector estratégico para el desarrollo del país, según lo defina una Comisión Especial integrada por el Ministro de Comercio Exterior, el Ministro de Hacienda y el Ministro de Planificación y Política Económica – o sus representantes -. Esa definición deberá tomar en consideración la contribución de los proyectos al desarrollo social y/o aquellos proyectos que por la incorporación de elevadas tecnologías contribuyan efectivamente a la modernización productiva del país.
- b. Que el proyecto de inversión – en un sector estratégico - pueda desarrollarse en otro país. Para ello, el proyecto de inversión deberá ser de una empresa extranjera, fuera de Centroamérica, que desarrolló un proyecto de inversión similar al que se desarrollaría en el país –concepto de entidad controladora-.
- c. Que la solicitud sea presentada por una empresa, que ya opera en el país, y que esté exenta, total o parcialmente, o no esté sujeta al pago del impuesto sobre la renta en Costa Rica.⁹ Con esta disposición, las empresas que ya cuentan con los beneficios del régimen de zonas francas, y cumplan con los requisitos mencionados, podrán renovar su aplicación al régimen bajo la nueva categoría señalada.

Adicionalmente, aquellas empresas procesadoras que cumplan con las siguientes características, podrán aplicar al régimen:

- Ser una empresa nueva – con inversión nueva en el país - que proveerá una porción significativa de bienes – no estratégicos - a empresas establecidas que cumplan con los requisitos arriba mencionados (a., b., y

c.), independientemente de si su establecimiento es o no en una zona de menor desarrollo relativo.

- Ser una empresa con un proyecto de inversión – en un sector no estratégico - en una zona de menor desarrollo relativo.

Con la nueva categoría de empresas beneficiarias del régimen de zonas francas, las categorías de empresas beneficiarias del régimen son las siguientes:

- a. Industrias procesadoras de exportación que producen, procesan o ensamblan para la exportación o reexportación.
- b. Empresas comerciales de exportación, no productoras, que simplemente manipulan, reempacan o redistribuyen mercaderías no tradicionales y productos para la exportación o reexportación.
- c. Industrias y empresas de servicios que los exporten a personas físicas y jurídicas, domiciliadas en el exterior o que los provean a compañías beneficiarias del Régimen de Zonas Francas.^{10 11}
- d. Empresas administradoras de parques destinados a la instalación de empresas bajo el Régimen de Zonas Francas.
- e. Empresas o entidades que se dediquen a la investigación científica para el mejoramiento del nivel tecnológico de la actividad industrial o agroindustrial y del Comercio Exterior del país.
- f. Empresas que operen astilleros y diques secos o flotantes para la construcción, reparación o mantenimiento de las embarcaciones.
- g. Industrias procesadoras de exportación que producen, procesan o ensamblan bienes, independientemente de que exporten o no.

Aquellas empresas que deseen instalarse fuera de un parque industrial, deberán invertir un mínimo de US \$ 2 millones para poder acogerse al régimen de zonas francas.

Con la reforma a la ley, **y hasta que entre a regir el acuerdo de la OMC sobre la eliminación del requisito de exportación**, las empresas de las categorías arriba indicadas podrán acceder a los siguientes beneficios:

- a. Internación de materia prima, productos elaborados o semielaborados, componentes y partes, material de empaque y envase, y demás mercancías requeridas para su operación, sin sujeción al pago de todo tributo y derecho consular sobre la importación;
- b. internación de maquinaria y equipo, lo mismo que sus accesorios y repuestos, sin sujeción al pago de todo tributo y derecho consular sobre la importación; adicionalmente, exención de todo tributo y derecho consular que afecte la importación de vehículos automotores necesarios para su operación, producción, administración y transporte.

Adicionalmente, las empresas podrán acceder a la exoneración de todo tributo (y derecho consular, cuando aplique) a:

- c. la importación de combustibles, aceites y lubricantes requeridos para la operación;¹²
- d. la exportación o reexportación de productos, incluyendo la reexportación de la maquinaria de producción y equipos de las Zonas ingresados al amparo del régimen;
- e. la importación y exportación de muestras comerciales o industriales;¹³

así como a la exoneración de:

- g. pago de impuestos sobre el capital y el activo neto, del pago del impuesto territorial y del impuesto de traspaso de bienes inmuebles, por un período de diez años a partir del inicio de operaciones;
- h. impuestos de ventas y consumo sobre las compras de bienes y servicios;
- i. impuestos sobre las remesas al extranjero;¹⁴
- j. exención de todos los tributos a las utilidades, así como de cualquier otro, cuya base imponible se determine en relación con las ganancias brutas o netas, los dividendos abonados a los accionistas o ingresos o ventas, según la siguiente clasificación:^{15 16}

1. Para las empresas ubicadas en zonas de "mayor desarrollo relativo", la exención será de un noventa y cinco por ciento (95%) por un período de ocho años y de un ochenta y cinco por ciento (85%) en los siguientes cuatro años.
2. Para las empresas ubicadas en zonas de "menor desarrollo relativo", la exención será de un noventa y cinco por ciento (95%) por un período de doce años y de un ochenta y cinco por ciento (85%) en los siguientes seis años.

- k. todo tributo y patente municipales por un período de diez años;¹⁷

*Adicionalmente, "no se otorgará el Régimen de Zonas Francas a personas físicas ni jurídicas para operar ni desarrollar una empresa o proyecto de inversión ya beneficiado de los incentivos del Régimen, aunque haya sido al amparo de una persona física o jurídica distinta, salvo que se demuestre que es un proyecto nuevo o, en casos excepcionales, cuando la naturaleza y magnitud de las inversiones adicionales lo justifiquen; todo a juicio del Ministerio de Comercio Exterior y de conformidad con lo dispuesto en el reglamento de esta ley."*¹⁸

A partir de la entrada en vigencia de la reforma a la ley de zonas francas, toda empresa procesadora que desee instalarse en el país, y toda empresa procesadora que actualmente goza del beneficio de exención total o parcial del impuesto sobre la renta, podrá aplicar al régimen bajo la nueva categoría – ningún requisito de exportación –, **siempre y cuando su proyecto de inversión sea en un sector definido como estratégico para el desarrollo del país y**

sea susceptible de efectuarse o trasladarse a otro país (concepto de la entidad controladora fuera de Centroamérica).¹⁹

Esas empresas podrán beneficiarse de los incentivos arriba indicados, y en relación con los tributos a las utilidades, así como de cualquier otro, cuya base imponible se determine en relación con las ganancias brutas o netas, los dividendos abonados a los accionistas o ingresos o ventas, podrán acceder a los siguientes beneficios bajo las siguientes condiciones:

Aquellas empresas que desarrollen proyectos de inversión en sectores estratégicos, que mantengan un monto mínimo de inversión de US\$ 10 millones, sujeto a un plan de inversión a cumplir en un período de ocho años, y al menos cien empleados debidamente reportados en planilla, de conformidad con las siguientes diferenciaciones.²⁰

- a. Para las empresas ubicadas en zonas de "mayor desarrollo relativo", la exención será de un ciento por ciento (100%) hasta por un período de ocho años y de un cincuenta por ciento (50%) en los siguientes cuatro años.
- b. Para las empresas ubicadas en zonas de "menor desarrollo relativo", la exención será de un ciento por ciento (100%) hasta por un período de doce años y de un cincuenta por ciento (50%) en los siguientes seis años.

Esas empresas procesadoras, al cumplir cuatro años de operar, podrán recibir una exención adicional del pago del impuesto sobre la renta por reinversión, de conformidad con los siguientes parámetros:²¹

- Si la reinversión excede del veinticinco por ciento (25%) de la inversión original, la exención será por un año adicional.
- Si la reinversión excede del cincuenta por ciento (50%) de la inversión original, será por dos años adicionales.
- Si la reinversión excede del setenta y cinco por ciento (75%) de la inversión original, será por tres años adicionales.
- Si la reinversión excede del ciento por ciento (100%) de la inversión original, será por cuatro años adicionales.

Las exenciones adicionales serán del noventa y dos y medio por ciento (92,5%) del impuesto sobre la renta por pagar.

3. Crédito fiscal de hasta un 10% de la renta imponible en cada período fiscal²² por:
 - reinversión de utilidades
 - gastos por entrenamiento y capacitación de personal dentro o fuera del país
 - entrenamiento y capacitación de micro, pequeñas y medianas empresas proveedoras.

4. Pago de impuesto sobre la renta diferido.

Únicamente las empresas que tengan inversiones por más de US \$ 10 millones de dólares y generen al menos 100 empleos directos y aquellas empresas que se hayan establecido en zonas de menor desarrollo relativo, podrán diferir el pago de impuesto sobre la renta aplicable hasta que su entidad controladora reciba los dividendos o beneficios derivados de su operación en el país hasta por un plazo máximo de diez años o hasta que la entidad controladora reciba los dividendos o beneficios originados en las operaciones que realice en el país – lo que primero se cumpla -. Este beneficio será aplicable a esas empresas en el caso de que no hayan hecho reinversiones o desarrollado proyectos nuevos y que por esa razón no se les haya extendido los beneficios.

En cuanto a las ventas al mercado local las empresas no tienen ninguna restricción, y esas ventas se tratarán como una importación, sujeta al pago de aranceles, otros cargos y a los procedimientos normales de importación.

Finalmente, a partir de la entrada en vigencia del acuerdo de la OMC, dejarán de otorgarse los siguientes incentivos a las empresas de la categoría de Industrias procesadoras de exportación que producen, procesan o ensamblan para la exportación o reexportación:

- a. internación de maquinaria y equipo, lo mismo que sus accesorios y repuestos, sin sujeción al pago de todo tributo y derecho consular sobre la importación.
- b. exoneración de todo tributo y derecho consular sobre la importación de vehículos automotores necesarios para su operación, producción, administración y transporte;
- c. exención de todo tributo sobre remesas al extranjero;
- d. exención de todo tributo a las utilidades;
- e. exención de todo tributo y patentes municipales;
- f. exención de todo tributo sobre la importación y exportación de muestras comerciales o industriales;

de manera que esas empresas solamente recibirán los siguientes beneficios:

- a. Internación de materia prima, productos elaborados o semielaborados, componentes y partes, material de empaque y envase, y demás mercancías requeridas para su operación, sin sujeción al pago de todo tributo y derecho consular sobre la importación;
- b. exención de todo tributo y derecho consular a la importación de combustibles, aceites y lubricantes requeridos para la operación;
- c. exoneración de impuestos de ventas y consumo sobre las compras de bienes y servicios

Con la modificación a la ley de zonas francas, el Gobierno estaría cumpliendo varios propósitos:

1. Ofrecer a las empresas procesadoras globales, a partir de cierto tamaño, incentivos competitivos.
2. Fomentar las inversiones en zonas de menor desarrollo relativo.
3. Fomentar los encadenamientos productivos.
4. Restringir el acceso a los incentivos y racionalizar el sacrificio fiscal a partir del momento en que entre a regir el acuerdo de la OMC.

Retos e Implicaciones de Política

La propuesta de reforma de la ley de zonas francas atiende el compromiso con la OMC, de eliminar el requisito de exportación para que las empresas puedan obtener incentivos fiscales. Además, la propuesta atiende las inquietudes de las empresas extranjeras, actualmente beneficiarias del régimen, en cuanto a las condiciones para su continuada estadía en el país, en especial lo relacionado con el impuesto sobre la renta, por el hecho de que en otros países – sobre todo asiáticos – continúan con la práctica de ofrecer a la IED la exoneración del impuesto sobre la renta, entre otros incentivos; de esta manera, se mantendría la competitividad del país en esa materia, con suficiente antelación antes de que entre a regir el acuerdo con la OMC – en el 2015 - en un horizonte de tiempo razonable para las empresas.

Por otra parte, el umbral de inversiones a realizarse en un período de ocho años – fijado en US\$ 10 millones - y el mantenimiento de al menos 500 empleos directos, parecen ser montos muy razonables para empresas que se establezcan en el país, de manera que se crean las condiciones para que no solo empresas grandes, sino empresas relativamente pequeñas puedan establecerse bajo el régimen de zonas francas, eso sí, sujeto a que se encuentren en sectores estratégicos para el desarrollo del país.

Asimismo, el otorgamiento de beneficios fiscales a empresas que se establezcan en zonas de menor desarrollo relativo, sin que necesariamente se encuentren en sectores estratégicos, también pareciera ser un aspecto importante para promover que la inversión nacional y extranjera considere también su establecimiento en esas zonas, llevando desarrollo a las mismas.²³

Finalmente, el hecho de que se establezcan incentivos para nuevas inversiones que vengán a fortalecer los encadenamientos productivos con las empresas establecidas bajo el régimen – aunque debe ser en una proporción significativa -, es otro elemento positivo de la reforma propuesta.

No obstante, la aprobación de la propuesta de reforma de la ley de zonas francas entraña retos y contiene implicaciones importantes en materia de política de desarrollo productivo que debieran atenderse a la mayor brevedad, en aras de que esta reforma a la ley de zonas francas contribuya a la definición y el desarrollo de una nueva política de fomento al desarrollo productivo en el país – una nueva política industrial -²⁴ que contemple el fomento de las exportaciones, el fomento de los encadenamientos productivos entre las empresas exportadoras y las empresas locales, entre otros, con el propósito de que el dinamismo del sector exportador se transmita a la economía local.

En ese sentido, más allá de la reforma a la ley de zonas francas, es necesario impulsar un cambio de modelo de desarrollo: de un modelo de promoción de las exportaciones que se ha venido aplicando en los últimos veinticinco años, a un modelo de promoción de las inversiones, que haga posible aprovechar las oportunidades que generan el proceso de globalización económica y los TLCs suscritos y por suscribirse.

Ahora bien, la reforma propuesta establece como empresas beneficiarias del régimen, a aquellas empresas que se ubiquen en sectores estratégicos, según lo defina una comisión integrada por los Ministros de Comercio Exterior, Hacienda y Planificación y Política Económica, o sus representantes. Al respecto es importante mencionar que Costa Rica – implícitamente - ha apostado a la atracción de IED de alta tecnología, mediante la focalización de esfuerzos de atracción de IED en dispositivos médicos y componentes electrónicos, además de los servicios de “*back office*” y centros de llamadas internacionales (“*call centers*”), aunque el valor agregado en estos últimos en realidad sea relativamente bajo. Recientemente, también se ha hablado del sector automotriz como otro de los sectores prioritarios, a través del establecimiento de la empresa alemana Continental AG.²⁵

Sin embargo, no está claro si esos han de ser los sectores estratégicos para la atracción de inversiones y para el fomento del desarrollo del país en el futuro, si debieran ser otros, o bien si esos sectores debieran ampliarse para que se considere como estratégico el desarrollo de otros sectores productivos en el país.²⁶ Tampoco está definido qué debe entenderse como sector estratégico ni los criterios que debieran aplicarse para su definición, tales como generación de empleo, valor agregado, encadenamientos productivos, contenido científico y tecnológico, transferencia de tecnología a la economía local, valor de exportaciones, además de en qué sectores productivos se encuentran esos sectores estratégicos - agricultura, industria, servicios –.

De ahí que la definición de los sectores prioritarios es un reto para las autoridades, ya que no solo se trataría de la definición de sectores productivos prioritarios, sino de sectores productivos estratégicos para el desarrollo del país, lo que a su vez implica la definición de una política de desarrollo. Ello exige definir criterios como los señalados, y otros que podrían plantearse para definir

la política de desarrollo. Lo más importante en lo referente a la política de desarrollo es cómo, con ella, puede lograrse un crecimiento económico alto y sostenido, que se traduzca en mayores oportunidades de acceso a bienes y servicios de calidad y que se materialice en un mayor para la población.

Según CEPAL (2004), las exportaciones pueden contribuir al crecimiento económico, debido a las siguientes razones:

- a. la generación de divisas, permitiendo financiar las importaciones requeridas para la producción y el crecimiento;
- b. la reasignación de recursos hacia actividades de mayor productividad, elevando la productividad media de la economía;
- c. el mejoramiento de la competitividad, enfrentando las exigencias de competitividad a las empresas exportadoras en los mercados internacionales;
- d. los encadenamientos que la actividad exportadora tiene sobre otras actividades, permitiendo un mayor y mejor uso de los recursos y estimulando nuevas inversiones;
- e. las economías de escala y la especialización, debido al abastecimiento de mercados más amplios que los nacionales.

La generación de divisas y la reasignación de los recursos hacia actividades de mayor productividad se presentan en todo tipo de producción dirigida a la exportación. Sin embargo, el mejoramiento de la competitividad y los encadenamientos productivos no se da en todo tipo de exportación por igual; entre mayor sea la diferenciación de los productos y entre mayor sea la capacidad nacional de absorber conocimientos, mayor será el efecto sobre el crecimiento, por lo que actividades con poca diferenciación y bajo contenido tecnológico – agricultura, minería – parecieran no tener un fuerte impacto sobre el crecimiento. Por su parte, las economías de escala y de especialización parecieran ser más relevantes para actividades industriales (Machinea y Vera, 2006).

Basado en lo anterior se argumenta, con frecuencia, que las exportaciones basadas en recursos naturales tienen un efecto menor sobre el crecimiento, pues no generan mayores encadenamientos productivos, no son muy especializados y no generan externalidades positivas, mientras que los productos industriales están más presionados para innovar para diferenciarse, lo que los obliga a innovar, generando externalidades positivas. Si a lo anterior se agrega el hecho de que los bienes manufacturados con alto contenido tecnológico son los productos más dinámicos en el comercio mundial, una estrategia de desarrollo que busque participar en ese dinamismo del comercio mundial es una estrategia apropiada (Machinea y Vera, 2006).

De ahí que el objetivo de lograr tasas de crecimiento altas y sostenidas, especialmente en países con economías pequeñas como la costarricense, puede ser factible mediante la promoción y la atracción de inversiones

extranjeras en bienes de manufactura con mayor sofisticación tecnológica, como se ha venido haciendo en el país.

Ahora bien, si bien el comercio mundial en bienes de alta tecnología es muy dinámico y la participación en ese comercio puede generar altas tasas de crecimiento económico para un país, ello no necesariamente implica que ese país tenga capacidad tecnológica. *“En un mundo globalizado, donde los procesos productivos se encuentran cada vez más divididos entre países (con cadenas de producción mundiales generalmente organizadas a través de empresas transnacionales), el hecho de exportar un producto de alto contenido tecnológico puede significar simplemente que el país exportador es quien puso el eslabón final en la cadena productiva. El conocimiento implícito en la elaboración del bien se encuentra en realidad disperso entre los países que participaron en el proceso, y no pertenece necesariamente al país que exporta el bien final. De hecho, buena parte de la tecnología de esas manufacturas está en realidad incorporada en los componentes producidos en países tecnológicamente más avanzados, mientras que los países en desarrollo están involucrados en los procesos de ensamble de los componentes, caracterizados por poca sofisticación tecnológica, uso de trabajo poco calificado y bajo valor agregado.”* (Machinea y Vera, 2006)

Por otra parte, la atracción de IED para la producción de bienes de alta tecnología no es la única forma para lograr altas tasas de crecimiento en sus exportaciones y altas tasas de crecimiento de su producción. Países como Australia, Nueva Zelanda, Chile, Canadá, entre otros, han logrado altas tasas de crecimiento en sus exportaciones y altas tasas de crecimiento de su producción sin especializarse en bienes de media y alta tecnología. Sin embargo, esos países también muestran un alto grado de encadenamientos productivos entre la economía de exportación y la economía local.

De ahí que, independientemente de si se producen y exportan bienes de media y alta tecnología o si hay una especialización en los sectores agrícolas y agroindustriales, el factor clave para lograr altas tasas de crecimiento es la creación de encadenamientos productivos. En ese sentido, la evidencia empírica más bien muestra que una mayor integración en la economía mundial, con altas tasas de crecimiento de las exportaciones, es necesaria pero no suficiente para lograr un mayor crecimiento económico. Se requieren, además, políticas y estrategias para el fortalecimiento de la economía interna.²⁷

La definición de los sectores prioritarios, a ser beneficiados con el nuevo esquema de incentivos fiscales, debiera verse como una “inversión país” para impulsar una política de desarrollo, que contenga también acciones para fomentar el cambio tecnológico, con el fomento de los encadenamientos productivos, el fomento del emprendedurismo, el involucramiento de los centros de investigación, entrenamiento y capacitación, entre otros, todo ello

acompañado de mecanismos de coordinación interinstitucional para implementar la política.

La política debe ir dirigida a maximizar el potencial de transferencia de tecnología y conocimientos a las empresas locales, haciendo que la “inversión país” sea rentable, mediante acciones tendientes a que los beneficios de esas inversiones, efectivamente se materialicen. Una forma de hacerlo es mediante compromiso explícito de esas empresas de contribuir con el desarrollo nacional; el Gobierno podría negociar con las empresas extranjeras su compromiso de colaboración para generar los “*spill overs*” y los “*spin-offs*” que de esas inversiones se pueden generar, potenciando así las posibilidades y obteniendo un rédito por la “inversión país” que realizó. Se aclara que no se trata de imponer requisitos de desempeño a las empresas, sino de hacer compatibles los planes de desarrollo de la empresa con los planes de desarrollo del país, dentro del contexto de una situación “ganar- ganar”.

De no ser así, es probable que no se generen los encadenamientos productivos ni la transferencia de tecnología y de conocimientos requeridos. En ese sentido, la experiencia de Costa Rica es que no se ha dado la transferencia de tecnología y de conocimientos como se esperaba (Paus y Gallagher, 2007).

Bibliografía

Alonso, 2008, Costa Rica: Conceptualización de nuevos incentivos para la atracción de inversión extranjera directa en alta tecnología. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Inversión extranjera directa en Costa Rica 2008 – 2009, preliminar, Grupo interinstitucional de inversión extranjera directa (BCCR, CINDE, PROCOMER, COMEX e ICT).

CEPAL, 2004, Desarrollo productivo en economías abiertas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Ley de Zonas Francas, No. 7210, 1990

Machinea y Vera, 2007. Inserción internacional y políticas de desarrollo productivo. En: Visiones del desarrollo en América Latina. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).

Paus, 2005, Foreign Investment, Development and Globalization. Can Costa Rica become Ireland? New York.

Paus y Gallagher, 2007, Missing Links: Foreign Investment and Industrial Development in Costa Rica and Mexico, published online, Springer Science and Business Media.

Propuesta de Reforma a la Ley de Zonas Francas, Expediente Legislativo No.

www.procomer.com

www.comex.go.cr

Notas

¹ El régimen de minidevaluaciones fue sustituido por un régimen de bandas cambiarias a partir de octubre del año 2006.

² Costa Rica tiene tratados de libre comercio (TLCs) con México, Chile, Canadá, los países del CARICOM, Panamá, así como con los países centroamericanos, la República Dominicana y los Estados Unidos. Actualmente, el país negocia un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE), y tratados de libre comercio con China y Singapur.

³ En el Anexo 1 se presentan los principales productos de exportación del país. Las exportaciones tradicionales comprenden café, banano, azúcar y carne.

⁴ Aunque la relación entre apertura económica y crecimiento no es inequívoca, en el caso de Costa Rica sí se ha demostrado una correlación positiva entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del PIB. Véase al respecto Agosin (2005).

⁶ El régimen definitivo representa las empresas y las exportaciones que se relizan sin ningún beneficio fiscal.

⁷ La mayoría de las empresas extranjeras que se establecieron en el país provenían del sector textil; la atractividad del país para el establecimiento de esas empresas radicaba en la inexistencia de cuotas de exportación, según el Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), además de la relativa estabilidad política y económica que el país presentaba en relación con otros países de la región centroamericana.

⁸ El régimen de PA sí la contemplaba, pero fue eliminada en los años noventas.

⁹ Este requisito se establece para evitar que empresas ya establecidas en el país y que cancelan, parcial o totalmente el impuesto sobre la renta, pretendan trasladarse al régimen de zonas francas.

¹⁰ Los servicios a compañías beneficiarias del régimen deben estar directamente vinculados con el proceso de producción.

¹¹ Se excluye a las entidades bancarias, financieras, aseguradoras y a las personas físicas o jurídicas dedicadas a prestar servicios profesionales.

¹² Técnicamente se trata de la autorización de internación de esas mercancías sin sujeción al pago de todo tributo y derecho consular sobre la importación, en lugar de una exoneración. La ley establece, sin embargo que esta última internación sin sujeción al pago de todo tributo y derecho consular se otorgará únicamente cuando esos bienes no se produzcan en el país en la calidad, cantidad y oportunidad necesarios, y que para importarlos, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio deberá otorgar una autorización previa y pronunciarse, mediante resolución razonada, en un plazo máximo de quince días hábiles.

¹³ Previa autorización de PROCOMER.

¹⁴ Este beneficio no se otorga a las empresas comercializadoras.

¹⁵ Este beneficio no se otorga a las empresas comercializadoras.

¹⁶ Las empresas desarrolladoras de parques gozarán de las exoneraciones indicadas, siempre que en el parque industrial que desarrollen se instalen únicamente empresas acogidas al Régimen de Zonas Francas. De llegar a instalarse en el parque empresas no acogidas al Régimen de Zonas Francas, la empresa administradora perderá, a partir de ese momento, la exoneración sobre las utilidades y, en cuanto a las demás exoneraciones, se reducirán en la proporción correspondiente como si se tratara de ventas en el territorio aduanero nacional.

¹⁷ Las empresas a que se refiere este artículo deberán cancelar los servicios municipales de que hagan uso. En este caso, la municipalidad respectiva podrá cobrar hasta el doble de las tarifas establecidas por ley para esos servicios. No obstante lo anterior, las empresas establecidas en las Zonas Francas quedan autorizadas para contratar esos servicios con cualquier persona física o jurídica.

¹⁸ Artículo 20 bis.

¹⁹ Si bien las empresas con esas características pueden aplicar al régimen a partir de la entrada en vigencia de la reforma a la ley, el plazo para aplicar al régimen se extiende hasta que entre a regir el acuerdo con la OMC.

²⁰ Los plazos se contarán a partir de la fecha de inicio de las operaciones productivas de la empresa beneficiaria, siempre que dicho plazo no exceda de tres años a partir de la publicación del respectivo acuerdo ejecutivo. Las exenciones contempladas en este inciso no se aplicarán cuando los beneficiarios potenciales puedan descontar, en su país de origen, los impuestos exonerados en Costa Rica.

²¹ Esta disposición aplica únicamente para las empresas que originalmente hayan invertido al menos US \$ 2 millones de dólares. La exención adicional será del 75% del impuesto sobre la renta por pagar y entra a regir una vez concluido el plazo original de exención otorgado, de ocho años para las empresas instaladas en zonas de mayor desarrollo relativo y de doce años para las empresas instaladas en zonas de menor desarrollo relativo.

²² Cuando dichos gastos superen el 10% en un período fiscal, la diferencia puede ser utilizada como crédito en los siguientes cinco períodos fiscales siguientes, sin superar el 10% anual.

²³ Prevalece aquí el problema de que existen empresas – sobretodo en el sector agrícola y agroindustrial – que por su naturaleza siempre se van a establecer en zonas de menor desarrollo relativo, y que serían automáticamente beneficiarias de los incentivos fiscales.

²⁴ Lo anterior en complemento a la política de fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, a partir de la promulgación de la ley de fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa en el año 2002 y la reciente promulgación de la ley del Sistema de Banca de Desarrollo (SBD).

²⁵ Esta empresa recientemente anunció la suspensión, por dos años, de sus operaciones en Costa Rica antes del inicio de la producción, luego de haber hecho una inversión de US \$ 62 millones en una planta y de haber contratado más de 80 empleados, a raíz de la situación de la industria automotriz en los Estados Unidos, a la que esta empresa suministraría partes de alto grado de sofisticación tecnológica.

²⁶ Un sector que podría considerarse como estratégico para el desarrollo del país, pero que a la fecha no se ha visto como tal es la biotecnología, aprovechando la enorme biodiversidad existente en el país.

²⁷ Esta afirmación no desconoce que el crecimiento depende también de otros factores, mucho más allá del crecimiento de las exportaciones solamente.