

**DECIMOCTAVO INFORME  
ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO  
HUMANO SOSTENIBLE**

**Informe Final**

**Tendencias de la Inversión Extranjera en Costa Rica:  
Efectos de la reforma de la ley de zonas francas**

*Investigador:  
Eduardo Alonso*



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

## **Contenido**

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>Importancia del Régimen de Zonas Francas .....</b>	<b>6</b>
<b>La inversión extranjera directa en zonas francas .....</b>	<b>8</b>
<b>Cantidad y origen de empresas establecidas bajo el régimen de zonas francas .....</b>	<b>12</b>
<b>Las exportaciones de bienes desde zonas francas.....</b>	<b>12</b>
<b>Las exportaciones de servicios desde zonas francas.....</b>	<b>16</b>
<b>Empleo y salarios en las empresas bajo el régimen de zonas francas.....</b>	<b>16</b>
<b>Evolución del Producto Interno Bruto y el Ingreso Nacional Disponible .....</b>	<b>18</b>
<b>La reforma a la Ley de Zonas Francas .....</b>	<b>19</b>
<b>Avances en la implementación de la reforma a la ley de zonas francas .....</b>	<b>20</b>
Avances en la promoción del establecimiento de empresas en zonas de menor desarrollo relativo .....	21
Avances en la promoción de encadenamientos productivos .....	25
<b>Avances en coordinación y alineamiento interinstitucionales .....</b>	<b>30</b>
<b>Obstáculos / dificultades para atraer IED al país .....</b>	<b>33</b>
<b>Efectos de la propuesta de eliminar algunos incentivos.....</b>	<b>34</b>
<b>La política de atracción de inversiones de los Estados Unidos.....</b>	<b>38</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>41</b>
<b>Lista de personas entrevistadas.....</b>	<b>47</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>48</b>
<b>Notas .....</b>	<b>50</b>

## **Resumen Ejecutivo**

La ponencia versa en tres grande temas: la importancia de las zonas francas, la reforma a la Ley de Zonas Francas y finalmente, las dificultades para atraer Inversión Extranjera Directa (IED) al país.

Para el estudio de la importancia de las zonas francas se analiza la absorción de la IED en los regímenes de zonas francas, las inversiones en Centroamérica y República Dominicana, la cantidad empresas instaladas y los principales sectores donde se dan los flujos de inversión, así como los empleos generados por las empresas bajo el régimen de zonas francas.

En cuanto a la reforma a la Ley de Zonas Francas se observa la evolución de la cual es producto, además de los avances en su implementación. Un aspecto que se observa en la reforma es que contiene incentivos para el fomento de la instalación de empresas en zonas de menor desarrollo relativo. Relativo a los obstáculos para atraer IED a Costa Rica, se trata una nueva reforma a la ley de zonas francas y algunos efectos de ésta.

**Descriptores:** zonas francas, Inversión Extranjera Directa (IED), empleo, ley de zonas francas, encadenamiento productivo, iniciativa “SelectUSA”.

## **Introducción**

Hace ya casi treinta años que Costa Rica inició un fuerte y decidido proceso de inserción en la economía mundial. Como salida a la crisis de los años ochentas – la crisis de la deuda -, el país emprendió acciones importantes de política económica para propiciar un proceso de estabilización y ajuste, a la vez que propiciar la reactivación económica, fomentando la reorientación de su actividades productivas hacia las exportaciones a los mercados mundiales.

El fomento de las exportaciones se benefició, además, de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés), una ley de los Estados Unidos que otorga libre acceso al mercado de los Estados Unidos a la gran mayoría de productos de exportación, precisamente para facilitar el acceso de los productos de los países de la región a ese gran mercado. Asimismo, el país se benefició de la venida de la inversión extranjera directa (IED), mediante el establecimiento de empresas maquiladoras de productos textiles, debido al aumento de la competitividad de los países en razón del cambio en los precios relativos y la apertura de sus economías<sup>1</sup>.

Como parte de su estrategia de inserción en la economía mundial, el país también emprendió negociaciones para adherir al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), adhesión que se concretó en el año 1990. Una vez convertido en miembro pleno del GATT, el país participó activamente en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales internacionales, que culminó en el año 1994, y con la cual también se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Con el propósito de profundizar el proceso de apertura económica y como estrategia para fomentar exportaciones con acceso preferencial a más mercados, el país se abocó a partir de los años noventas a la negociación y firma de tratados de libre comercio (TLCs): con México, en el año 1995; con Chile, la República Dominicana y Canadá, en el 2002; con los países del CARICOM, en el 2005; con Panamá, en el 2008; con los Estados Unidos – conjuntamente con los países de la región centroamericana<sup>2</sup>-, en el 2008, y más recientemente con la Unión Europea, China, Singapur y Perú. Recientemente, además, el Gobierno anunció su interés de negociar nuevos TLCs con Korea y Colombia, y ha iniciado acercamientos con la India, que probablemente conducirán a plantear la negociación de un TLC con ese país en un futuro cercano. Asimismo, el país se encuentra renegociando los TLCs con Canadá y México para “modernizarlos”, ya que fueron negociados hace ya bastante tiempo. La renegociación del TLC con México incluye también una homologación de su contenido con lo negociado por los otros países centroamericanos y Costa Rica con ese país.

Ahora bien, las políticas económicas y comerciales aplicadas también han venido acompañadas de sistemas de incentivos fiscales a las empresas que reorienten sus recursos hacia el sector exportador. Hasta finales de los años noventa el país ofrecía, básicamente, dos esquemas de incentivos fiscales a aquellas empresas que se dedicaran al negocio de las exportaciones de bienes no tradicionales a los mercados internacionales, fuera de Centroamérica<sup>3</sup>:

1. El contrato de exportación, vigente desde el año 1984 hasta el año 1999, que era un régimen dirigido a toda empresa exportadora de bienes denominados no tradicionales,<sup>4</sup> nacional o extranjera, instalada en cualquier parte del país, y que ofrecía los incentivos de exoneración del impuesto sobre la renta, la exoneración de impuestos a la importación de maquinaria, equipo, materias prima, productos intermedios y demás insumos para la producción destinada a la exportación, así como un Certificado de Abono Tributario (CAT) de hasta un 15% del valor FOB de las exportaciones realizadas; y
2. el régimen de Zonas Francas, vigente desde el año 1972 y hasta la fecha, que es un régimen dirigido a toda empresa exportadora, nacional o extranjera, que se instale en el país, y que ofrece los beneficios de exoneración del impuesto sobre la renta, de bienes inmuebles, de remesas al exterior, así como la exoneración o internación, libre de derechos, de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital.

Con la expiración de la legislación del denominado contrato de exportación prácticamente quedó, como único régimen de fomento de las exportaciones, el régimen de zonas francas, régimen que se ha convertido en una herramienta poderosa para el fomento de las exportaciones y la atracción de IED al país.

La ley de zonas francas ha sido objeto de modificaciones a lo largo de todo su periodo de vigencia, con el propósito de adecuarla a las necesidades de las empresas y mejorar las condiciones de atractividad del país para la IED y de fomento de las actividades de exportación. La última reforma y, quizás, la más importante, fue aprobada por la Asamblea Legislativa en el mes de diciembre del año 2010, y entró en vigencia en el mes de enero del año 2011.

La razón principal para impulsar dicha reforma estaba relacionada con el compromiso del país ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), de eliminar el condicionamiento del otorgamiento de los beneficios fiscales a la exportación, es decir, que el otorgamiento de los beneficios fiscales no esté supeditado a que se realicen exportaciones. Según el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) de la OMC, y que el país como miembro de la OMC suscribió, dichos beneficios son definidos como subsidios a la exportación, y como tales están prohibidos, por lo que deben eliminarse.

No obstante, en el proceso de reforma de la ley de zonas francas para atender dicha inconformidad con la normativa internacional del comercio, el Gobierno quiso aprovechar la oportunidad para incorporar en la legislación algunos otros elementos que propiciaran que la ley de zonas francas se convirtiera, también, en un mecanismo para promover de manera más eficaz los encadenamientos productivos, el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, así como el establecimiento de empresas bajo el régimen de zonas francas en zonas de menor desarrollo relativo,<sup>5</sup> todo lo anterior dentro del contexto de una política de fomento de las inversiones, indistintamente de los mercados de destino de la producción.

El presente documento contiene un análisis de las acciones emprendidas para fomentar el desarrollo productivo según los elementos descritos así como los resultados que la reforma de la ley de zonas francas ha contribuido a generar, en términos de los encadenamientos productivos, el establecimiento de empresas de mayor sofisticación tecnológica, la innovación y el fomento del desarrollo de zonas de menor desarrollo relativo, a dos años de su vigencia.

Dado que en el proyecto de ley de solidaridad tributaria, propuesto por el Gobierno a la Asamblea Legislativa en el año 2011, se incluyó la eliminación de la exoneración del pago del impuesto sobre bienes inmuebles y la exoneración del pago de impuestos por remesas al exterior para el pago de dividendos de las empresas de zonas francas, en el presente documento se recoge la percepción de las empresas de zonas francas así como de las instituciones relevantes sobre la propuesta de cobro de esos impuestos y el impacto que la aprobación de los mismos hubiese causado en las decisiones estratégicas de esas empresas y, en consecuencia, sobre los flujos de IED hacia el país.

Para todo lo anterior, en el Capítulo II se repasa la importancia del régimen de zonas francas para las exportaciones del país. En el Capítulo III se analizan los avances en la implementación de la reforma de la ley, así como los esfuerzos para promover el establecimiento de empresas en zonas de menor desarrollo relativo y los encadenamientos productivos, incluyendo la innovación y el desarrollo científico y tecnológico. En el Capítulo IV se analizan los posibles impactos que la pretendida imposición de impuestos a las empresas de zonas francas, con el proyecto de ley de solidaridad tributaria, hubiese tenido sobre la IED hacia el país y las tendencias internacionales en materia de atracción de IED. Finalmente, en el capítulo V se presentan las conclusiones del presente trabajo.

## **Importancia del Régimen de Zonas Francas**

El proceso de fomento de la reorientación de la economía hacia su inserción en los mercados mundiales, contuvo dos elementos importantes: la promulgación de leyes de fomento de la exportación y acciones dirigidas a la atracción de IED para las exportaciones. Las acciones desarrolladas en ambos campos han sido muy exitosas. En pocos años, el país logró diversificar la estructura de sus exportaciones, de manera tal que pudo reducir la participación relativa de las exportaciones tradicionales en las exportaciones totales, desde más de un 60% en los años ochentas a menos del 12% en la actualidad.

La atracción de inversiones se realizó inicialmente de manera generalizada, encontrándose con que el interés de la IED estaba centrado en el establecimiento de empresas maquiladoras en el sector textil, debido a la inexistencia de cuotas de exportación de esos productos en la región. No obstante, conforme otros países de la región resolvieron sus conflictos internos y retornaron a la paz y la democracia, se hicieron evidentes sus ventajas comparativas en relación con la industria maquiladora

textil (mano de obra), con lo cual muchas empresas del sector textil empezaron a migrar a esos países. En Costa Rica, más bien las ventajas comparativas se revelaron en cuanto al mayor nivel de capacitación de su mano de obra, una infraestructura en materia científico - tecnológica superior a la de otros países de la región, una institucionalidad más fuerte, además de su estabilidad política, todo lo cual hacía del país un lugar más susceptible para el establecimiento de empresas de mayor sofisticación tecnológica. Fue así como en la segunda mitad de los años ochentas se estableció en Costa Rica la primera empresa de dispositivos médicos (BAXTER). En los años noventas se estableció una segunda empresa de dispositivos médicos (Abbot Laboratories, hoy Hospira), y en el año 1998 se estableció la empresa INTEL, con una planta de ensamblaje y prueba de semiconductores.

La instalación de esas empresas en el país contribuyó en mucho a llamar la atención de muchas otras empresas en el mundo acerca de Costa Rica como sitio para el establecimiento de IED de un grado de sofisticación tecnológica mayor, ya que demostraba ante el mundo que Costa Rica tenía un clima de inversión y condiciones adecuadas para el establecimiento de ese tipo de empresas. Ese “haber puesto en el mapa” a Costa Rica como sitio atractivo para la IED de alta tecnología hizo que otras empresas consideraran al país como sitio de inversión. De hecho, varios años después no solo empresas de alta tecnología – tanto empresas independientes como empresas proveedoras de las empresas ya instaladas - han invertido en el país, sino que, además, muchas otras empresas han establecido centros de servicios corporativos, incluyendo centros de llamadas internacionales; destacan la empresa Procter and Gamble, con su centro de servicios para toda América Latina y empresas como IBM, Hewlett Packard y la misma INTEL, que posterior a la instalación de su planta de procesamiento invirtió en el área de servicios, con sus centros de servicios corporativos para servir a sus empresas a nivel mundial. Hewlett Packard es la empresa más grande establecida en zonas francas, desde el punto de vista de la generación de empleo, que en su mayoría es empleo calificado (más de 7.000 puestos de trabajo)<sup>6</sup>.

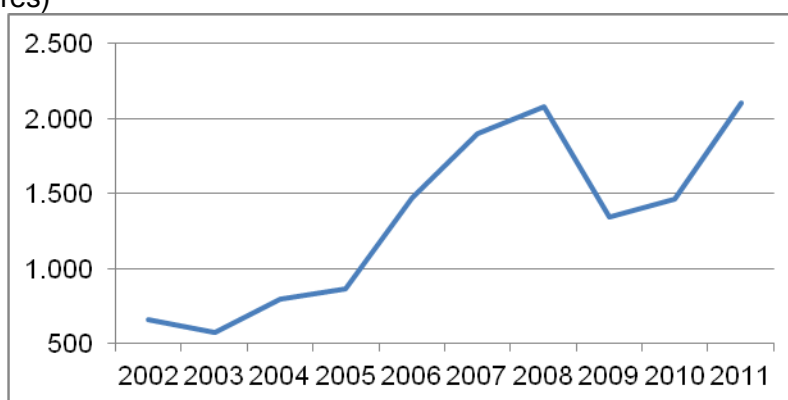
El desarrollo de actividades de servicios corporativos, dispositivos médicos y electrónicos, manufactura avanzada, ciencias de la vida, y más recientemente entretenimiento y medios, biotecnología y tecnologías limpias, entre otros productos de alto grado de sofisticación tecnológica, se ve favorecido por la disponibilidad en el país de la mano de obra requerida, proveniente de disciplinas de ingeniería e informática y de otras disciplinas, siendo el mercado de trabajo de las empresas de zonas francas muy importante para los graduados de las universidades – públicas y privadas - del país. En palabras del ex Gerente General de Hewlett Packard en Costa Rica, *“la capacidad de la mano de obra costarricense para aprender rápido y adaptarse a circunstancias cambiantes es sorprendente”*. Adicionalmente, la creciente cantidad de personal técnico capacitado que domina el idioma inglés, también ha ayudado a crear las condiciones para hacer atractivo el país para esas empresas. No obstante, la demanda por personal calificado y con dominio del idioma inglés, supera en mucho la oferta, por lo que se insiste constantemente en la necesidad de emprender esfuerzos por incrementar la educación a nivel técnico profesional y universitario y adecuar la oferta a los requerimientos de la demanda en el mercado.

## La inversión extranjera directa en zonas francas

Como resultado de los esfuerzos de atracción de IED y el posicionamiento del país a nivel internacional como destino de la IED, ésta ha mostrado un constante crecimiento en los últimos diez años, con excepción del año 2003 y 2009, años en que se ha disminuido el flujo de IED por razones de recesiones económicas mundiales. La mayor caída de la IED en los últimos diez años se da en el año 2009, debido a la gran recesión, pero se nota una importante recuperación en los años 2010 y 2011, año en el que incluso se logra superar la cifra de IED alcanzada en el 2008 (gráfico 1).

Gráfico 1

### Inversión extranjera directa. 2002 – 2011 (millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Costa Rica

Por sector de actividad económica, las cifras de IED para el año 2011 muestran incrementos importantes en comercio y servicios. Dicha IED está relacionada con las inversiones de Wal-Mart y de las empresas de telecomunicaciones en ese año (cuadro 1)<sup>7</sup>.

Ahora bien, en cuanto al régimen bajo el cual se establece la IED en el país, los más importantes en los últimos diez años, que absorben más del 50% del total de la IED que viene al país, son el régimen de las denominadas empresas regulares – que reúne a las empresas de la IED que venden en el mercado local - y el régimen de zonas francas – que reúne a las empresas que exportan -. Como excepciones a la tendencia en los últimos diez años destacan las inversiones en el sector financiero – por las fusiones y adquisiciones que se han venido dando en los últimos años por parte de empresas del exterior – y las inversiones en el sector inmobiliario, las cuales muestran “picos” importantes de IED en el año 2006 y entre los años 2004 y 2008, respectivamente.



## Cuadro 1

**Inversión extranjera directa por sector. 2002 - 2011**

(millones de dólares)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agricultura	-8.6	-36.3	50.6	37.1	62.2	0.5	447.9	68.0	-6.4	53.0
Agroindustria	2.8	8.4	-0.3	29.6	-3.2	32.3	21.0	4.8	37.0	-5.1
Comercio	15.2	6.0	23.9	47.6	56.3	72.8	81.6	-3.0	62.1	332.9
Industria	483.0	386.7	456.0	344.9	439.3	689.2	550.8	407.3	965.9	684.4
Servicios	52.8	83.2	17.3	73.3	60.4	57.5	146.7	241.5	85.4	588.2
Sistema Financiero	17.2	2.2	22.6	40.9	343.4	74.0	28.6	87.1	70.0	107.4
Sector Turístico	76.0	88.3	41.4	53.5	136.1	321.3	290.8	253.6	81.0	113.6
Sector Inmobiliario	21.0	31.0	178.4	234.6	364.5	644.6	485.1	265.6	147.0	228.1
Otros/n.d	0.0	5.7	3.9	-0.5	10.3	3.9	25.6	21.8	23.5	1.5
<b>TOTAL</b>	<b>659.4</b>	<b>575.1</b>	<b>793.8</b>	<b>861.0</b>	<b>1,469.1</b>	<b>1,896.1</b>	<b>2,078.2</b>	<b>1,346.5</b>	<b>1,465.6</b>	<b>2,104.1</b>

Los datos del 2011 son datos preliminares; el cuarto trimestre del 2011 es un estimado.

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Mientras las inversiones en el sector financiero por adquisición de bancos locales por parte de bancos extranjeros es un proceso que prácticamente ya ha concluido, las inversiones en el sector inmobiliario respondían a la burbuja inmobiliaria mundial que prevaleció en gran parte de la presente década. Una vez concluidos esos procesos, la participación de la IED en empresas regulares y en empresas de zonas francas recuperó su participación mayoritaria en el total. Cabe anotar, además, que los “picos” que se muestran en las inversiones extranjeras en empresas regulares responden a la inversión de Wal-Mart hace en los años 2009, 2010 y 2011; el “pico” de IED en el sector financiero en el 2011 responde a la adquisición del Banco BAC por parte del Grupo Aval de Colombia así como a las inversiones de las empresas de telecomunicaciones y de seguros que se han establecido en el país en el año 2011 (cuadro 2).

## Cuadro 2

**Inversión extranjera directa por régimen. 2002 – 2011**

(millones de dólares)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Empresas Regulares	328.0	147.5	149.0	171.9	336.3	515.6	776.4	363.9	363.9	1026.1
Sector Turismo	76.0	88.3	41.4	53.5	124.0	321.3	290.8	253.6	81.0	113.6
Sistema Financiero	17.2	2.2	22.6	40.9	343.4	73.9	28.5	87.0	70.0	107.4
Zona Franca	226.8	311.6	401.9	362.5	296.3	340.7	481.3	404.8	790.9	617.7
Inmobiliario	21.0	31.0	178.4	234.6	364.0	644.7	472.2	241.7	147.0	228.1
Perfeccionamiento Activo	-9.7	-5.5	0.5	-2.4	5.1	-0.1	28.9	-4.3	12.7	11.1
<b>TOTAL</b>	<b>659.4</b>	<b>575.1</b>	<b>793.8</b>	<b>861.0</b>	<b>1,469.1</b>	<b>1,896.1</b>	<b>2,078.2</b>	<b>1,346.5</b>	<b>1,465.6</b>	<b>2,104.1</b>

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Como se puede observar, la baja en IED que se dio en el año 2009 se empezó a recuperar en el 2010, e incluso se logró una cifra récord de IED en el país en el 2011; la cifra de IED en ese año es más alta que la que se había obtenido en el año 2008. Permanecen rezagadas las inversiones en el sector turismo y las inversiones en el

sector inmobiliario; ambos sectores muestran todavía signos de estancamiento a nivel mundial.

La relativamente rápida recuperación de la IED en Costa Rica se observa también en los otros países de la región. En esos países, la IED se redujo sensiblemente en el año 2009, pero ya en el año 2010 y en el año 2011 la IED en todos los países de la región muestra una sólida recuperación. En todos los países, con excepción de El Salvador y la República Dominicana, la IED en el año 2011 fue la más alta de los últimos años; únicamente en El Salvador se nota que no ha habido una recuperación sostenida de la IED (cuadro 3).

Cuadro 3

**Centroamérica y República Dominicana. Inversión extranjera directa. 2006 – 2011**  
(millones de dólares)

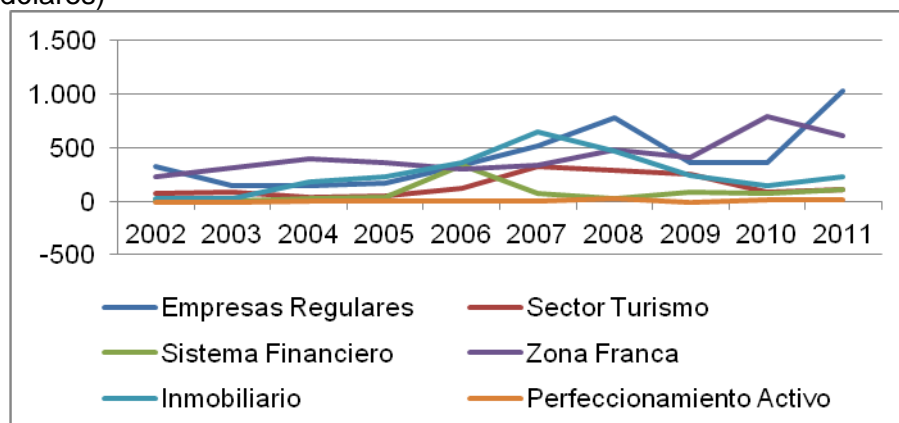
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Guatemala	592	745	754	600	806	985
El Salvador	241	1551	903	366	117	386
Honduras	669	928	1006	523	797	1014
Nicaragua	287	382	626	434	508	968
Costa Rica	1469	1896	2078	1347	1466	2104
Panamá	2498	1899	2196	1259	2350	2790
República Dominicana	1085	1667	2870	2165	1896	2371

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2011.

En cuanto a la IED en zonas francas, es interesante observar que la caída en IED en el año 2009 fue mucho menor en ese sector que en otros sectores hacia los cuales se dirige la IED (gráfico 2), lo cual podría encontrar explicación en que la demanda de dispositivos médicos – el segundo producto de exportación desde zonas francas - no es tan susceptible a las crisis económicas como sí lo es para otros bienes y servicios.

La recuperación de la IED en los años 2009, y sobre todo en el 2010, en el que se dio un salto importante de IED en zonas francas, se atribuye a varios factores: por una parte, al aprobarse la reforma a la ley de zonas francas a inicios del año 2010, las empresas encontraron el marco jurídico y de estabilidad en las reglas del juego que buscaban con la aprobación de la reforma; a lo anterior debe agregarse que el incremento también se debe a los esfuerzos adicionales que se han hecho para promover el establecimiento de empresas en la industria de las denominadas ciencias de la vida, debido a que el país se ha dado a conocer más y más como un país destino de esa industria.

Gráfico 2  
**Flujos de IED por régimen. 2002 – 2011**  
 (millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Lo anterior se ha dado debido a la creación de una creciente masa crítica de personal técnico preparado para trabajar en esa industria y producir productos de mayor sofisticación, tales como los dispositivos denominados de clase 3 (invasivos, tales como implantes mamarios o válvulas cardíacas, por ejemplo), además de que las empresas instaladas en el país pueden ser certificadas por el Food and Drug Administration (FDA) de los Estados Unidos. Igual razonamiento se da para explicar la creciente instalación de empresas en el sector servicios: la disponibilidad de mano de obra calificada y con dominio del idioma inglés.<sup>8</sup> En cuanto a los montos de inversión, las inversiones de las empresas de dispositivos médicos es mucho mayor que las inversiones de las empresas en el sector servicios, aunque la generación de empleo de éstas es mucho mayor que la generación de empleo en las primeras; de hecho, las empresas de servicios son responsables de la creación de alrededor del 50% del empleo en zonas francas. En el año 2011 las inversiones en zonas francas fueron de US \$ 617.7 millones, inferiores a las alcanzadas en el año 2010 debido, probablemente, a que el incremento de la IED en el año 2010 fue mucho mayor de lo normal, pero muy superiores a las registradas en todos los años anteriores.

La rápida recuperación de la IED en los años 2010 y 2011, luego de la fuerte caída de la IED en el año 2009, no es un fenómeno observado solamente en Costa Rica, sino en toda la región de América Latina y el Caribe. Lo anterior se atribuye a la mayor estabilidad económica que los países de América Latina y el Caribe mostraron durante la crisis financiera internacional y en la actualidad – con perspectivas favorables de crecimiento a la vez que un entorno internacional incierto -, así como a los procesos de reestructuración empresarial que han promovido el traslado de actividades a otras localizaciones y la terciarización de actividades manufactureras y servicios empresariales a distancia que se están dando en los países desarrollados (CEPAL, 2011).

## *Cantidad y origen de empresas establecidas bajo el régimen de zonas francas*

Actualmente se encuentran operando 256 empresas bajo el régimen; de ellas, 119 son empresas del sector servicios (46%), 36 del sector eléctrico y electrónico (14%), 22 del sector de instrumentos de precisión y equipo médico (9%), que en conjunto representan el 69% del total de las empresas instaladas bajo el régimen de zonas francas (cuadro 4). Como se puede observar, el mayor incremento de empresas bajo el régimen de zonas francas en los últimos años se ha dado en el sector servicios, por las razones señaladas.

En cuanto al origen de las empresas instaladas bajo el régimen de zonas francas, la gran mayoría son empresas extranjeras, dentro de las cuales predominan las empresas estadounidenses. No se dispone de información actualizada del porcentaje de participación de empresas extranjeras y nacionales que operan bajo el régimen de zonas francas. Un estimado realizado por el autor en el año 2008 y reseñado en el Informe del Estado de la Nación de ese año indicaba que el 78% de las empresas bajo el régimen de zonas francas eran de capital extranjero y que ese 78% de las empresas exportaba el 93% de las exportaciones totales bajo el régimen de zonas francas.

Cuadro 4

### **Régimen de zonas francas. Cantidad de empresas activas según actividad productiva. 2006 - 2010**

	2006	2007	2008	2009	2010
Servicios	79	106	109	113	119
Eléctrica y electrónica	37	41	42	39	36
Instrumentos de precisión y equipo médico	16	18	18	19	22
Textiles, confección, cuero y calzado	26	24	23	14	14
Metal-mecánica	15	13	14	10	14
Alimentaria	16	16	17	11	13
Plástico, caucho y sus manufacturas	10	12	12	10	12
Agropecuaria	5	5	5	9	9
Químicos y farmacéuticos	5	4	3	2	1
Otros / n.d.	12	15	16	19	16

Fuente: PROCOMER (2011). A la fecha de confección del presente trabajo no se disponía de la información relativa al año 2011.

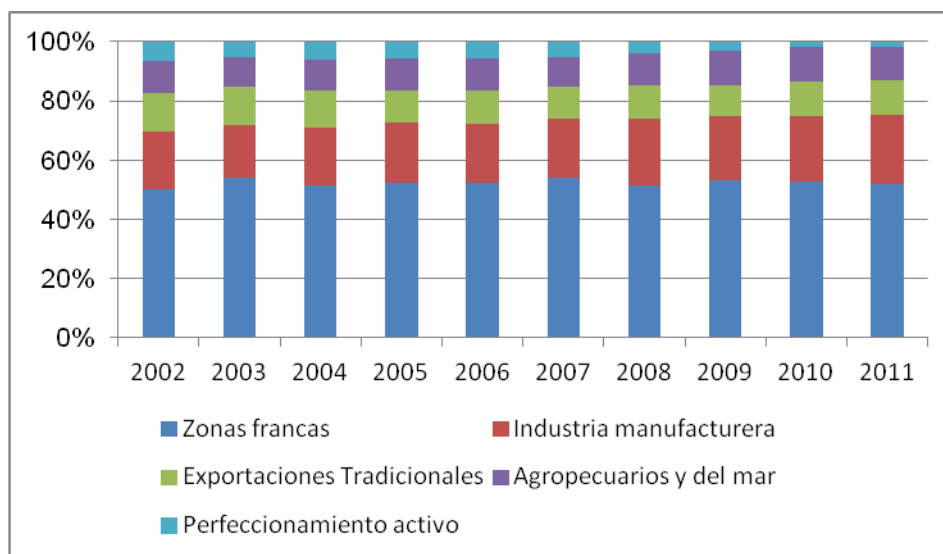
## *Las exportaciones de bienes desde zonas francas*

Con respecto a las exportaciones de bienes desde zonas francas, con la instalación de la empresa INTEL en Costa Rica en el año 1998, y de otras empresas extranjeras de alta tecnología en los años siguientes, esas exportaciones pasaron de representar el 21% de las exportaciones totales del año 1997 a 35% en el año 1998 y a 53% en el año 1999; desde ese año y hasta la fecha, con excepción del año 2001, la participación de las exportaciones de zonas francas dentro del total de las exportaciones de bienes del país se ha mantenido por encima del 50% (gráfico 3), con lo que la IED ha venido

contribuyendo de manera significativa al incremento y la diversificación de la estructura de las exportaciones del país, existiendo una fuerte correlación (gráfico 4).

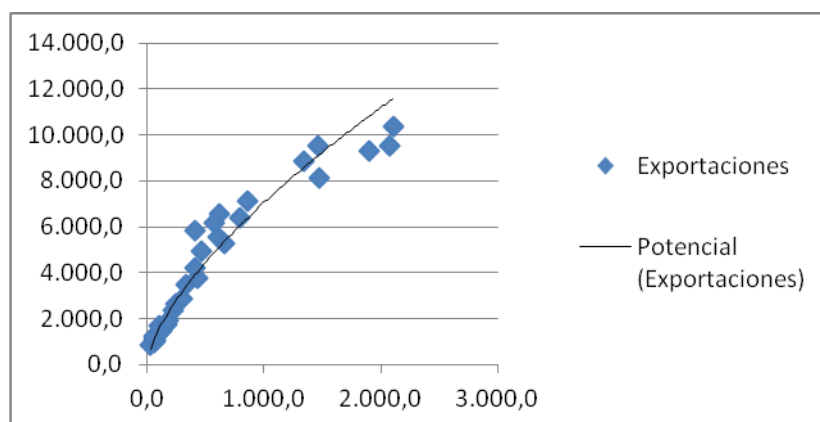
En términos absolutos, de los US \$ 10,408.4 millones de dólares de exportación de bienes del país en el año 2011, las exportaciones tradicionales (café, banano, azúcar y carne) fueron de US \$ 1,242.7 millones, representando el 11.9% del total, mientras que las exportaciones no tradicionales, en conjunto, fueron de US\$ 9,165.8 millones, representando el 88.1% del total. De esas exportaciones no tradicionales, que han sido el objeto de la promoción de las exportaciones e inversiones en los últimos treinta años, las exportaciones desde zonas francas fueron de US \$ 5,381.0 millones y han representado, en promedio, el 59% del total de las exportaciones en los últimos diez años.

Gráfico 3  
**Exportaciones tradicionales y no tradicionales**  
(porcentajes del total de exportaciones de bienes)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Gráfico 4  
**Relación entre exportaciones totales e IED. 1980 – 2011**  
(millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Cabe destacar, también, que el principal producto de exportación de Costa Rica son los circuitos integrados y microestructuras electrónicas, que representan el 18%, seguido de las exportaciones de banano y de piña, que representan el 7.4% y el 6.9%, respectivamente, de las exportaciones totales de bienes del país. Con excepción de los circuitos integrados y microestructuras electrónicas, ningún producto de exportación contribuye con más del 10% de las exportaciones totales de bienes, lo que da cuenta del alto grado de diversificación que tiene la estructura de las exportaciones del país (cuadro 5).

No obstante, la estructura de las exportaciones desde zonas francas muestra un grado de concentración en pocos productos relativamente más alto, siendo que las exportaciones de circuitos integrados y microestructuras electrónicas representan el 35% de las exportaciones totales de bienes desde zonas francas, y que junto con las exportaciones de equipos de infusión y transfusión de sueros, de prótesis de uso médico y de otros dispositivos de uso médico representan el 54% del total de las exportaciones de bienes desde zonas francas. En conjunto los principales diez productos de exportación desde zonas francas representa el 70% de las exportaciones bajo ese régimen (cuadro 6).

**Cuadro 5**  
**Principales 50 productos de exportación. 2011**  
 (millones de dólares y porcentajes)

Descripción	2011	Participación relativa
Circuitos integrados y microestructuras electrónicas	1,892.5	18.0%
Banano	778.3	7.4%
Piña	725.8	6.9%
Equipos de infusión y transfusión de sueros	460.7	4.4%
Café oro	374.0	3.6%
Otras preparaciones alimenticias	313.9	3.0%
Prótesis de uso médico	301.0	2.9%
Otros dispositivos de uso médico	269.4	2.6%
Medicamentos	245.2	2.3%
Textiles y confección	226.3	2.2%
Cables eléctricos	219.5	2.1%
Aceite de palma	202.9	1.9%
Llantas	195.0	1.9%
Materiales eléctricos	176.6	1.7%
Jugos y concentrados de frutas	173.8	1.7%
Artículos para el envasado de plástico	95.5	0.9%
Pañales	95.3	0.9%
Otras agujas y catéteres, cánulas e instrumentos similares	91.0	0.9%
Antisuecos	90.4	0.9%
Salsas y preparaciones	80.3	0.8%
Plantas ornamentales	80.2	0.8%
Láminas y placas de plástico	72.3	0.7%
Azúcar	68.6	0.7%
Melones	66.9	0.6%
Yuca	66.6	0.6%
Envases de vidrio	62.1	0.6%
Productos laminados de hierro o acero	59.9	0.6%
Productos de panadería fina	59.4	0.6%
Purés y pastas de frutas	57.2	0.5%
Filetes y demás carnes de pescado	55.4	0.5%
Juntas o empaquetaduras de caucho vulcanizado sin endurecer	54.5	0.5%
Follajes, hojas y demás	54.4	0.5%
Otras manufacturas de plástico	49.6	0.5%
Carne bovina	48.5	0.5%
Madera en bruto	47.8	0.5%
Insecticidas y fungicidas	47.2	0.4%
Pinturas y barnices	45.6	0.4%
Leche y nata concentrada	44.8	0.4%
Tubos y accesorios de tubería de plástico	44.4	0.4%
Hojas y tiras de aluminio	40.9	0.4%
Chatarra de hierro o acero	38.7	0.4%
Cámaras y proyectores cinematográficos	37.7	0.4%
Resistencias eléctricas, excepto las de calentamiento	36.0	0.3%
Jabones y preparaciones de limpieza	35.4	0.3%
Alimento para animales	33.8	0.3%
Otros frutos sin cocer congelados	33.4	0.3%
Oro en bruto	33.3	0.3%

Aparatos de electrodiagnóstico	32.5	0.3%
Flores y capullos	32.5	0.3%
Artículos de joyería y sus partes	30.9	0.3%
Otros	2,023.9	19.3%
<b>Total</b>	<b>10,502.0</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: PROCOMER

#### Cuadro 6

#### Principales productos de exportación desde zonas francas. 2011

(dólares y porcentajes)

DESCRIPCIÓN PRODUCTO	2011	Participación relativa
Circuitos integrados y microestructuras electrónicas	1,891,819.11	35.0%
Equipos de infusión y transfusión de sueros	460,537.22	8.5%
Prótesis de uso médico	298,443.75	5.5%
Otros dispositivos de uso médico	266,562.69	4.9%
Otras preparaciones alimenticias	252,117.76	4.7%
Medicamentos	167,571.23	3.1%
Materiales eléctricos	161,127.97	3.0%
Aceite de palma	156,428.05	2.9%
Textiles y confección	150,476.83	2.8%

Fuente: PROCOMER

#### *Las exportaciones de servicios desde zonas francas*

Con respecto a las exportaciones de servicios, estimaciones de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), la Coalición de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) y el Banco Central de Costa Rica (BCCR) indican que fueron de US \$ 4,180.2 millones en el año 2010, de los cuales US \$ 1,326.8 millones (31.7%) fueron exportaciones de servicios desde zonas francas, habiendo mostrado un crecimiento importante en los últimos años, producto de la mayor cantidad de empresas de servicios que se ha instalado, como se mencionó anteriormente (cuadro 7).

#### *Empleo y salarios en las empresas bajo el régimen de zonas francas*

Las zonas francas no son una fuente de generación de empleo masivo, dada la característica de las empresas instaladas bajo ese régimen, de alta intensidad de capital. A pesar de que las empresas bajo el régimen de zonas francas han crecido bastante en los últimos años, especialmente en el sector servicios – altamente generador de empleos -, y que ello ha contribuido a la generación de más puestos de



trabajo bajo ese régimen – 35% anual en promedio desde el 2000 al 2010 -, en el 2010 las empresas de zonas francas generaron solamente 58.012 puestos de trabajo (PROCOMER, 2011) (gráfico 5), lo cual representa solamente el 3.0% de la Población Económicamente Activa (PEA) en ese año, siendo de 2.4% en el promedio de los últimos diez años. Así, las zonas francas generan más del 50% de las exportaciones totales del país, pero solamente el 2.4% del empleo.

Cuadro 7

**Participación de las Zonas Francas en las exportaciones de servicios. 2006-2010**  
(millones de dólares)

	2006	2007	2008	2009	2010*
Exportaciones totales	2,971.7	3,552.2	4,083.3	3,592.9	4,180.2
Exportaciones de Zonas Francas	651.9	812.5	960.0	1,088.6	1,326.8
Participación relativa de las Zonas Francas en exportaciones totales					
Porcentaje de participación	21.9%	22.9%	23.5%	30.3%	31.7%

\* Cifras preliminares sujetas a revisión.

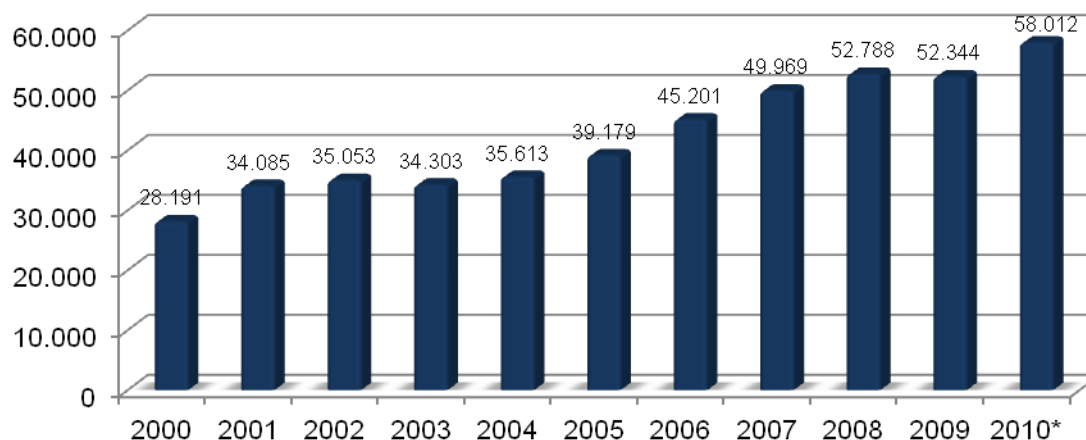
Cifras preliminares.

Fuente: PROCOMER (2011); estimaciones realizadas por PROCOMER, CINDE y el BCCR. A la fecha de confección del presente trabajo no se disponía de la información relativa al año 2011. ★

En materia de salarios, de manera congruente con los mayores grados de sofisticación de las empresas bajo el régimen de zonas francas, característicos de la “nueva economía”, descrita en los Informes del Estado de la Nación,<sup>9</sup> la mayor demanda por empleos calificados en las empresas de zonas francas también se traduce en mayores salarios. El salario promedio pagado en las empresas bajo el régimen de zonas francas en el 2010 fue 1.6 veces el salario promedio nacional del sector privado (gráfico 6).

Gráfico 5

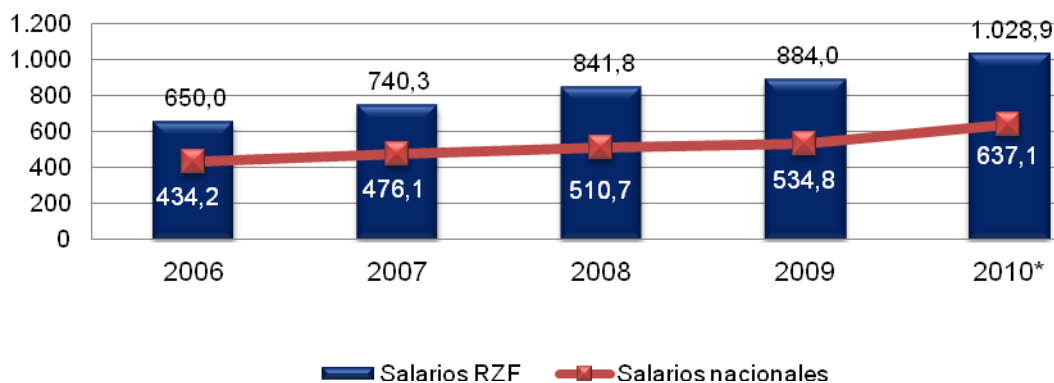
**Empleo generado por empresas bajo el régimen de zonas francas. 2000-2010**



\*Cifras preliminares. A la fecha de confección del presente trabajo no se disponía de la información relativa al año 2011.

Fuente: PROCOMER (2011).

Gráfico 6  
Salarios promedio mensuales por trabajador. 2006-2010



\*□ Cifras preliminares. A la fecha de confección del presente trabajo no se disponía de la información relativa al año 2011.

Fuente: PROCOMER (2011).

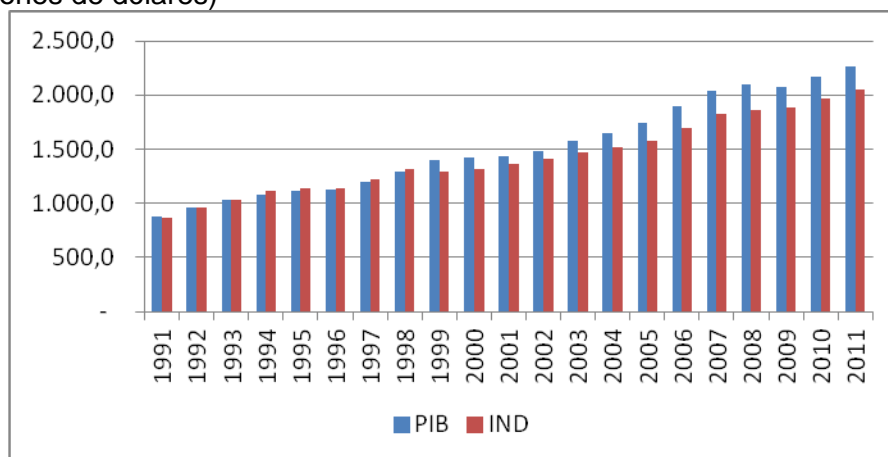
### *Evolución del Producto Interno Bruto y el Ingreso Nacional Disponible*

Tal y como se ha documentado en anteriores Informes, desde el año 1999 se ha venido generando una brecha entre el Producto Interno Bruto (PIB) y el Ingreso Nacional Disponible (IND), producto de un mayor crecimiento del PIB en comparación con el IND, en promedio, a lo largo de todos estos años.

Mientras el PIB mide el valor de las transacciones productivas efectuadas en el territorio nacional, el IND mide los ingresos provenientes de la producción nacional – después del pago de impuestos -, de las transferencias internacionales netas - remesas, desembolsos de préstamos, entre otros -, del pago neto a factores internos y externos – repatriación de utilidades - y de la variación en los términos de intercambio en un mismo periodo. El hecho de que desde el año 1999 el PIB sea mayor que el IND evidencia la falta de encadenamientos productivos entre las empresas extranjeras establecidas en el país y las empresas nacionales, que se traducen en menores ingresos para la población nacional (gráfico 7)<sup>10</sup>.

Gráfico 7

**Producto interno bruto e ingreso nacional disponible**  
(miles de millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

En ese sentido, una tarea aún pendiente de la política económica relacionada con la atracción de IED al país – mencionada de manera reiterada desde hace muchos años en los diversos Informes del Estado de la Nación -, es la creación de nuevas oportunidades para la población, relacionadas con el incremento del ingreso nacional, específicamente relacionadas con el desarrollo y fortalecimiento de los encadenamientos productivos, logrando así una mayor contribución de la economía interna a la generación del PIB y su crecimiento, con lo cual se amplían las oportunidades de empleo e ingresos para la población. Al respecto, y como se verá más adelante, los esfuerzos que en esta materia se han venido haciendo, si bien son importantes, todavía no son suficientes para eliminar la brecha entre el PIB y el IND, contribuyendo a crear mayores oportunidades para la población.

## La reforma a la Ley de Zonas Francas

La última reforma a la ley de zonas francas nace del compromiso de los países miembros de la OMC de eliminar los subsidios a las exportaciones a partir del año 2016<sup>11</sup>; dicho compromiso data de 1994, con la aprobación de los acuerdos comerciales resultado de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales. Las empresas amparadas al régimen de zonas francas en Costa Rica - en especial las empresas extranjeras - habían venido solicitando desde hacía varios años al Gobierno que reformara la ley, pues esas empresas requieren de un horizonte de planificación para sus inversiones de mediano y largo plazo, además de que consideran en sus decisiones de inversión los incentivos fiscales vigentes en otros países del mundo. Mientras los países asiáticos ya habían realizado las reformas pertinentes, los países de la región no lo habían hecho.

El Gobierno finalmente se abocó a la tarea de reformar la ley de zonas francas en el año 2009; la discusión y el debate sobre la propuesta de ley fueron muy participativos, se tomó aproximadamente un año, y en diciembre del 2009 fue aprobada la reforma en la Asamblea Legislativa, reforma que entró en vigencia a inicios del año 2010.

La reforma incluyó el cumplimiento de la obligación de eliminar los incentivos condicionados a la exportación y otras reformas, con las cuales se ha querido definir un régimen o política de fomento de las inversiones, independientemente de los mercados de destino de la producción, y una política de fomento de la producción nacional que considere el fomento de actividades relacionadas con el desarrollo científico, tecnológico y de innovación, los encadenamientos productivos, el desarrollo de las zonas de menor desarrollo relativo, así como la creación de condiciones competitivas en materia de incentivos fiscales para algunas empresas extranjeras, cuya permanencia en el país se considera un asunto de interés estratégico.

En un esfuerzo por satisfacer objetivos múltiples, tales como que las empresas de zonas francas paguen impuesto sobre la renta; que con el régimen de zonas francas se promueva la instalación de empresas en zonas de menor desarrollo relativo; que se promuevan los encadenamientos productivos; y que el país siga siendo atractivo para las grandes empresas multinacionales, pero que los incentivos se otorguen a las nuevas empresas extranjeras y no a las empresas nacionales existentes, la reforma contiene un complicado andamiaje de incentivos según sectores estratégicos, tamaño de las empresas, empleo generado, si es proveedora o no y si se establece en zonas de menor desarrollo relativo o no (recuadro 1). En los Informes XVI y XVII se encuentra una descripción detallada de los elementos constitutivos de la reforma a la ley de zonas francas. Lo aprobado contó con el apoyo tanto de las empresas bajo el régimen de zonas francas como del Gobierno y las instituciones relacionadas con la promoción de las exportaciones y las inversiones en el país.

### *Avances en la implementación de la reforma a la ley de zonas francas*

En el año 2010, la IED en zonas francas representó más del 50% del total de la IED en el país. Según CINDE (PROCOMER, 2011), ese repunte de la IED en zonas francas respondió a la aprobación de la ley de zonas francas al inicio de ese año, que disipó la incertidumbre que existía anteriormente acerca de cuáles iban a ser las reglas del juego para la IED en los próximos años, con la aprobación de la reforma a la ley de zonas francas, y que hizo que proyectos que estaban pendientes finalmente se pudieran ejecutar. En total se instalaron 29 nuevas empresas: cuatro en el sector de manufactura avanzada, siete en el sector de ciencias de la vida y dieciocho en el sector de servicios.

Como se mencionó anteriormente, en el año 2011 las inversiones en zonas francas fueron inferiores a las alcanzadas en el año 2010 (US \$ 617.7 millones), pero muy superiores a las registradas en todos los años anteriores; asimismo, esa rápida recuperación de la IED en los años 2010 y 2011, luego de la fuerte caída de la IED en el año 2009, no fue un fenómeno que se observó solo en Costa Rica, sino en toda la

región latinoamericana y que se atribuye a la mayor estabilidad económica en la región, con perspectivas favorables de crecimiento a la vez que un entorno internacional con mucha incertidumbre, así como a los procesos de reestructuración empresarial que han promovido el traslado de actividades a otras localizaciones y la terciarización de actividades manufactureras y servicios empresariales a distancia que se están dando en los países desarrollados (CEPAL, 2011).

### **Avances en la promoción del establecimiento de empresas en zonas de menor desarrollo relativo**

La reforma a la ley contiene incentivos para el fomento de la instalación de empresas en zonas de menor desarrollo relativo, tanto en términos fiscales – exoneración del impuesto sobre la renta - como en términos de los montos mínimos de inversión que se exigen.

En la reforma se estableció un monto de inversión de US \$ 100.000 dólares para obtener el régimen de zonas francas dentro de un parque industrial fuera del Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA)<sup>12</sup>, y de US \$ 500.000 para inversiones fuera de un parque industrial fuera de la GAMA, siendo estos montos mucho menores a los exigidos por inversiones en la GAMA (US\$ 150.000 para inversiones dentro y US \$ 2 millones para inversiones fuera de un parque industrial).

Otras facilidades que se crearon con la reforma fue la reactivación de los beneficios para las empresas comercializadoras; además, que las empresas que se deseen instalar bajo el régimen como proveedoras de empresas, lo pueden hacer sin que la empresa desarrolladora del parque pierda los incentivos de zona franca de que disfruta, y que una empresa registrada como empresa procesadora pueda realizar actividades de servicios con la misma autorización de operación, aspectos todos que anteriormente no eran posibles, y que las empresas han visto con muy buenos ojos.

PROCOMER, CINDE y COMEX han sido activos en la promoción de la ley, habiendo celebrado varias actividades de promoción en diferentes cantones del país, con el apoyo de las municipalidades, lo que ha hecho despertar el interés de grupos de inversionistas y de las municipalidades en zonas de menor desarrollo relativo por promover el establecimiento de parques industriales o bien la realización de inversiones individuales en esas zonas. Al respecto, se elaboró una guía que sirve a las comunidades como mecanismo de autoevaluación acerca del estado de las condiciones requeridas para el establecimiento de empresas.

Como resultado de esas iniciativas, ya se creó un parque industrial en Limón, que a la fecha alberga una empresa de logística, y hay otros grupos de inversionistas que han manifestado su interés por desarrollar parques industriales en esa zona del país. Otro parque industrial que ya opera bajo el régimen de zonas francas se ubica en Liberia, en las instalaciones de SOLARIUM, que es un centro corporativo con espacio para oficinas, bodegas, locales comerciales y hotel. También se identificó un grupo en Cartago, liderado por el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), que está trabajando

en el desarrollo de opciones de inversión en la provincia. Otros grupos de inversionistas ya han manifestado interés en desarrollar parques industriales en Orotina y en San Ramón. A la fecha no se han instalado otras empresas en los parques industriales ya en operación en Limón y Liberia; solamente se conoce de una empresa de capital extranjero que se está instalando en Puntarenas, bajo la modalidad “fuera de parque.”

---

Recuadro 1

**La reforma a la ley de zonas francas: Un complejo andamiaje de incentivos con objetivos múltiples**

La reforma a la ley de zonas francas de Costa Rica establece como requisito para obtener los beneficios fiscales que ofrece, inversiones nuevas en sectores estratégicos, definidos por una comisión compuesta por entidades públicas y privadas, según los siguientes criterios: alta contribución al desarrollo social y generación de empleos de calidad; elevadas tecnologías; investigación y desarrollo; promoción de la innovación y la transferencia tecnológica; incorporación de tecnologías limpias, gestión integral de desechos, ahorro energético y gestión eficiente de aguas.<sup>13</sup>

Toda nueva inversión en esos sectores estratégicos, susceptible de ser realizada o trasladada a otro país, deberá ser realizada por empresas, cuya casa matriz se encuentre fuera de la región, y que actualmente no paguen impuesto sobre la renta. Esas inversiones estarán sujetas al pago de impuesto sobre la renta del 6% durante los primeros ocho años y 15% durante los siguientes seis años. Sin embargo, si hay reinversiones en los primeros ocho años, en los siguientes seis años tendrán una exención del 50% del impuesto sobre la renta. Además, si la inversión inicial excede los US \$ 10 millones y el empleo generado es de al menos 100 puestos de trabajo, las empresas tendrán el 100% de exoneración del impuesto sobre la renta por los primeros ocho años y el 50% por los siguientes cuatro años. Si hay reinversiones en los primeros ocho años, en los siguientes seis años tendrán una exención del 50% del impuesto sobre la renta por los siguientes cuatro años, de igual forma que las otras empresas en los sectores estratégicos.

Por otra parte, aquellas empresas que realicen inversiones nuevas para proveer al menos al 40% de su producción a empresas establecidas bajo el régimen, no deben estar en los sectores definidos como estratégicos, y se beneficiarán de los mismos incentivos fiscales establecidos para las inversiones en el Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA); si la inversión se realiza en una zona de menor desarrollo relativo – los montos mínimos requeridos para obtener el régimen de zonas francas son menores a los que se exigen para inversiones en la GAMA -, tendrá exoneración del pago de impuesto sobre la renta durante los primeros seis años de operación, 5% durante los siguientes seis años y 15% en los seis siguientes años.

Ahora bien, si a juicio del Ministerio de Comercio Exterior una empresa realiza una inversión que sea un proyecto nuevo o un caso excepcional, la empresa podría solicitar nuevamente los beneficios del régimen como si fuera una nueva inversión, independientemente de su tamaño, de si está o no en un sector estratégico, de si es una empresa proveedora y de si es una empresa que invierte en una zona de menor desarrollo relativo.

Otros beneficios que obtienen las empresas son: a. Libre importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital – maquinaria y equipo, incluyendo vehículos -; b. exención de todo tributo asociado con la exportación o reexportación de productos; c. exención de los impuestos de ventas y consumo por compras locales de bienes y servicios; d. exención

de todo tributo sobre remesas al exterior; e. exención de todo tributo y patente municipales por diez años; f. exención de todo tributo sobre importación y exportación de muestras comerciales; g. crédito fiscal de un 10% por año por reinversión de utilidades en nuevos activos fijos, gastos en capacitación y entrenamiento del personal de la empresa, por gastos en capacitación y entrenamiento de micro, pequeñas y medianas empresas para que se conviertan en empresas proveedoras; h. pago de impuesto de renta diferido hasta la recepción de los dividendos por parte de la entidad controladora o hasta un plazo máximo de diez años.

Fuente: Alonso, E. (2011)

---

## **Recuadro 2**

### **Reformas a la legislación sobre zonas francas en otros países de la región**

La legislación sobre zonas francas en todos los países centroamericanos y la República Dominicana es contraria a los acuerdos de la OMC, por lo que tienen la obligación de modificarlas, con excepción de Honduras y Nicaragua.<sup>14</sup> En Guatemala, El Salvador y la República Dominicana, se han elaborado propuestas para reformar la legislación de zonas francas, cuyo contenido no se conoce en el caso de El Salvador, y las cuales todavía no han sido aprobadas por los congresos de esos países.

Las reformas en todos los países de la región y la República Dominicana eliminan el condicionamiento a la exportación para el otorgamiento de los incentivos fiscales; sin embargo, apuntan hacia un continuado otorgamiento de incentivos fiscales a las empresas – exoneración total del impuesto sobre la renta, exoneración de impuestos sobre bienes inmuebles, libre importación de materias primas, productos intermedios y bienes de capital, entre otros -, pero dentro de un contexto distinto, en el sentido de que los beneficios fiscales están dirigidos a empresas productoras de bienes y servicios con mayor valor agregado, de investigación y desarrollo, y con mayor contenido científico y tecnológico, si bien en algunos países no se excluye explícitamente el otorgamiento de esos incentivos a la industria de ensamblaje de productos – textiles y componentes electrónicos, entre otros –. Solamente en Costa Rica y Panamá ya se aprobaron las reformas, siendo además las más concretas en cuanto al fomento específico de determinadas actividades consideradas como estratégicas para el desarrollo.

En Costa Rica se definen sectores estratégicos como los únicos sectores que pueden obtener beneficios fiscales, con el propósito de estimular el establecimiento de IED con mayor valor agregado y contenido científico y tecnológico, pero se excluye de tal condición a las empresas proveedoras, con el propósito de fomentar los encadenamientos productivos.

En Panamá se otorgan incentivos fiscales únicamente a las empresas industriales que desarrollen actividades de investigación y desarrollo, que apliquen sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad y de gestión medioambiental, que hagan reinversiones, apliquen técnicas de producción más limpia, mejoren la eficiencia en el uso de energía, inviertan en capacitación y entrenamiento del recurso humano y generen empleo. Las empresas que pueden acogerse al régimen de zonas francas son las empresas manufactureras; de ensamblaje, de procesamiento de productos terminados o semielaborados; de servicios; de alta tecnología; centros de educación superior; centros especializados para la prestación de servicios de salud; centros de investigación científica, servicios ambientales; servicios generales; servicios de logística. Además, Panamá creó una zona económica especial en la antigua base aérea de Howard (Área Económica Especial Panamá Pacífico), ofreciendo

incentivos fiscales para empresas que desarrollen las siguientes actividades: sedes corporativas; operaciones de funciones administrativas (back - office); centros de llamadas; servicios multimodales y logísticos; productos de alta tecnología y fabricación por procesos; mantenimiento, reparación y reacondicionamiento de aeronaves; transferencia de servicios a la industria de la aviación; servicios offshore; industria cinematográfica; transmisión de datos, radio, televisión, audio y video; transferencia de inventarios entre empresas del lugar; transferencia de bienes y servicios a barcos, aviones y sus pasajeros; venta de mercancía no fabricada en Panamá Pacífico, destinada para la exportación, cuando sea hecha por empresas multinacionales o cualquier de sus afiliadas, subsidiarias o empresas del mismo grupo económico.

En la República Dominicana la propuesta de reforma a la ley de zonas francas no está dirigida a sectores específicos, pero sí introduce nuevas categorías de empresas que pueden desarrollar actividades bajo ese régimen, tales como empresas de servicios de logística, aduanales, tecnológicos y generales, además de que se declara que para que un parque industrial sea considerado un parque tecnológico o un parque científico, deberá contar con empresas con vocación de alta tecnología, y en el que deberá operar una incubadora de negocios, un centro de excelencia y uno o varios laboratorios de investigación y desarrollo debidamente certificados. La propuesta también incorpora mecanismos para facilitar los encadenamientos productivos.

Finalmente, la propuesta de reforma a la ley de zonas francas en Guatemala incluye como actividades beneficiarias la producción, transformación o ensamblaje de bienes, los servicios de comercialización de productos sin transformación productiva, los servicios de logística, telecomunicaciones, software y procesamiento de datos, la investigación científica y el desarrollo de tecnología, soporte técnico de aeronaves y otros equipos sofisticados, centros de asistencia médica y odontológica, "call centers", elaboración de audiovisuales y cinematografía, entre otros.

Fuente: Alonso, E. (2011).

---

No obstante que la reforma a la ley de zonas francas contiene nuevos y atractivos beneficios para el establecimiento de empresas en zonas de menor desarrollo relativo, es necesario contar con la infraestructura pública requerida para que las zonas de menor desarrollo relativo se conviertan en zonas más atractivas para la inversión, nacional y extranjera. En ese sentido, no es suficiente con los incentivos fiscales que se ofrecen ni con los montos menores que se permiten para que las empresas se puedan instalar bajo el régimen de zonas francas. Se requiere, además, de todo un entorno económico y social que facilite adicionalmente el establecimiento de nuevas empresas (facilidades de vivienda, comerciales, escuelas y colegios bilingües, disponibilidad de la electricidad requerida por las empresas, disponibilidad de banda ancha en internet, entre muchos otros elementos), el cual será necesario desarrollar y cuyo principal protagonista han de ser los gobiernos locales, con apoyo del Gobierno central, en apoyo a las empresas y los parques industriales que se establezcan en esas zonas. Ese proceso es lento y debe retomarse, y además es necesario insistir ante las municipalidades que deben desarrollar esfuerzos ellos mismos para lograr el establecimiento de empresas allí. Lograr que cada vez más empresas se instalen en zonas de menor desarrollo relativo, no es solo una responsabilidad de las entidades relacionadas con el comercio exterior del país; es una responsabilidad en la que deben estar involucradas muchas otras instituciones.



En ese sentido, no se puede esperar que a escasos dos años de haberse hecho la reforma a la ley de zonas francas, se tengan resultados espectaculares. Se han desarrollado importantes actividades de promoción y ya se han desarrollado varios parques industriales; se trata, ahora de mejorar y generar las condiciones adicionales adecuadas para que más empresas encuentren atractivo e interesante instalarse en las zonas de menor desarrollo relativo.

### **Avances en la promoción de encadenamientos productivos**

En cuanto a la promoción de encadenamientos productivos a raíz de los beneficios establecidos en la reforma a la ley de zonas francas, los avances son modestos. De hecho, desde que se promulgó la ley solamente una empresa proveedora nueva se ha instalado fuera de parque, empresa que produce etiquetas con alto grado de sofisticación para la industria de dispositivos médicos. Otra empresa del ramo de instrumentos de precisión presentó una solicitud como empresa proveedora, solicitud que se encuentra en trámite. Sería de esperar que en los próximos años más empresas proveedoras se establezcan bajo el régimen de zonas francas, tanto por los incentivos que ahora esas empresas pueden obtener, como por las actividades de promoción y fomento que se están desarrollando para incrementar los encadenamientos productivos, como parte del programa de fomento de los encadenamientos.

El tema de los encadenamientos productivos ha sido un tema al cual PROCOMER ha otorgado prioridad desde que a inicios de la presente década se creó el programa Costa Rica Provee, como una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que luego de varios años de operación fue asumida por PROCOMER a partir del año 2005, y que recientemente se convirtió en la Dirección de Encadenamientos para la Exportación de PROCOMER.

La importancia de los encadenamientos productivos radica en varios factores. Por una parte, un mayor arraigo de la IED en el país no solo hace que las empresas extranjeras se establezcan con una visión de más largo plazo, sino también hace posible la transferencia de tecnología hacia las empresas locales, lo que es un gran ventaja de la IED, pero que solamente se materializa si se dan los encadenamientos productivos, y que no solo tiene el efecto de la transferencia de tecnología, sino además muchos otros beneficios relacionados con la exposición de empresas nacionales a demandantes internacionales, con mayores grados de exigencia en calidad y prontitud de entrega, todo lo cual genera un proceso de aprendizaje para lograr producir según la demanda a nivel internacional, aprender a abastecer a empresas multinacionales, y eventualmente convertirse en el mediano y largo plazo en un exportador - abastecedor independiente y directo de las cadenas globales de suministros, entre otros.

Por otra parte, los encadenamientos productivos son un mecanismo dinamizador de la economía que, siendo las empresas de zonas francas el sector productivo del país con mayor dinamismo, generan un efecto de “arrastre” sobre el resto de la economía del país, generando mayores niveles de empleo de calidad y contribuyendo al incremento

del ingreso nacional disponible, esto es, generando que la mayor generación de PIB por las empresas en zonas francas se complemente con mayores niveles de empleo y de ingreso en el resto de la economía, reduciéndose el pago a factores externos e incrementando el pago a los factores internos. Mayores niveles de encadenamientos productivos a nivel nacional, definitivamente incrementa la eficiencia y la competitividad de las empresas extranjeras establecidas en el país, además de que la existencia de una red de proveedores locales aumenta la atractividad del país para la IED. Nada despreciable es el impacto de la mayor actividad económica relacionada con el comercio internacional sobre la recaudación de impuestos del Gobierno, tanto de las empresas proveedoras como de sus empleados.

Conciente de los beneficios, pero también de la necesidad de promover encadenamientos productivos, PROCOMER ha venido realizando esfuerzos importantes para incrementar las compras locales de las empresas bajo el régimen de zonas francas, más allá de la compra de aquellos bienes y servicios, que por ser no transables, las empresas deben comprar localmente – servicios públicos como electricidad, agua, y servicios privados, como transporte y otros servicios -.

Actualmente, las empresas de zonas francas compran el 24% de sus compras totales a empresas nacionales (cuadro 8). Dichas compras incluyen la compra de bienes y servicios no transables; lamentablemente no se cuenta con una separación entre bienes y servicios transables y no transables que esas empresas compran en el país, para tener un dato más certero acerca de las compras locales de bienes que igualmente las empresas podrían comprar en el exterior.

Cuadro 8

**Zonas Francas: Gastos Nacional, Importaciones y Compras Totales. 2006 - 2010**  
(millones de dólares)

	2006	2007	2008	2009	2010*
Gasto nacional en compras de bienes y servicios (GN)	481.6	596.4	645.6	932.5	1,079.9
Importaciones (M)	3,695.8	3,417.3	3,625.2	2,851.5	3,415.4
GN+M	4,177.4	4,013.7	4,270.8	3,784.0	4,495.3
GN/(GN+M)	11.5%	14.9%	15.1%	24.6%	24.0%

\*Cifras preliminares

Fuente: PROCOMER (2011)

Por actividad productiva, con la misma limitación metodológica de que no se separa entre bienes transables y bienes no transables, se nota que en los últimos años el gasto de las empresas de zonas francas para adquirir bienes de la economía local se ha venido incrementando de forma significativa, en especial en instrumentos de precisión y equipo médico, así como en los servicios en el sector de textiles, confección, cuero y calzado (cuadro 9)<sup>15</sup>.

Ahora bien, la acción deliberada para incrementar los encadenamientos productivos, existiendo la alternativa de las empresas de importar esos productos de otros abastecedores del exterior, es el gran reto que enfrentan las autoridades. Al respecto

puede afirmarse que los avances son significativos, pues la cantidad y montos de primeros negocios fomentados por PROCOMER es significativa (gráfico 8).

Según estimaciones de la Academia de Centroamérica, que realizó una evaluación del programa de encadenamientos productivos en el año 2010, si bien el programa logró promover un acumulado de US \$ 36.8 millones de dólares en más de 1.077 primeras órdenes de compra efectuadas por 244 empresas exportadoras directas a 321 suplidores locales, el impacto de los segundos y subsiguientes negocios como consecuencia de los primeros es de US \$ 840 millones de dólares.

Cuadro 9

**Gasto Nacional como porcentaje de las compras totales según actividad productiva. 2006 – 2010**

(porcentajes)

	2006	2007	2008	2009	2010
Agropecuario	87.5	95.2	97.1	97.5	98.9
Agroindustria	83.9	85.4	83.5	90.3	83.1
Servicios	24.9	36.1	37.9	67.5	65.2
Manufacturas de metal	49.3	42.6	45.5	43.6	45.1
Instrumentos de precisión y equipo médico	9.5	13.1	12.8	23.8	17.9
Plástico, caucho y sus manufacturas	21.4	21.6	18.9	20.5	16.9
Textiles, confección, cuero y calzado	7.1	7.1	9.6	9.4	14.7
Químicos y farmacéuticos	41.9	45.3	49.7	8.4	11.5
Maquinaria, material eléctrico y sus partes	2.1	2.2	2.0	3.9	2.5

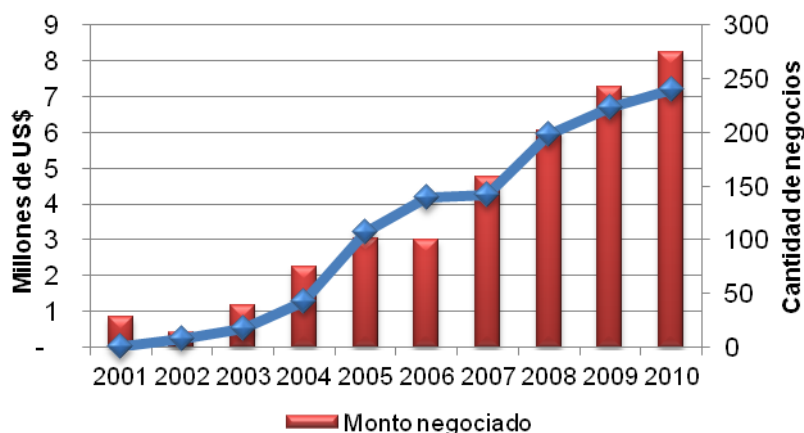
\*Cifras preliminares

Fuente: PROCOMER (2011)

Gráfico 8

**Cantidad y monto de primeros negocios generados. 2001 – 2010**

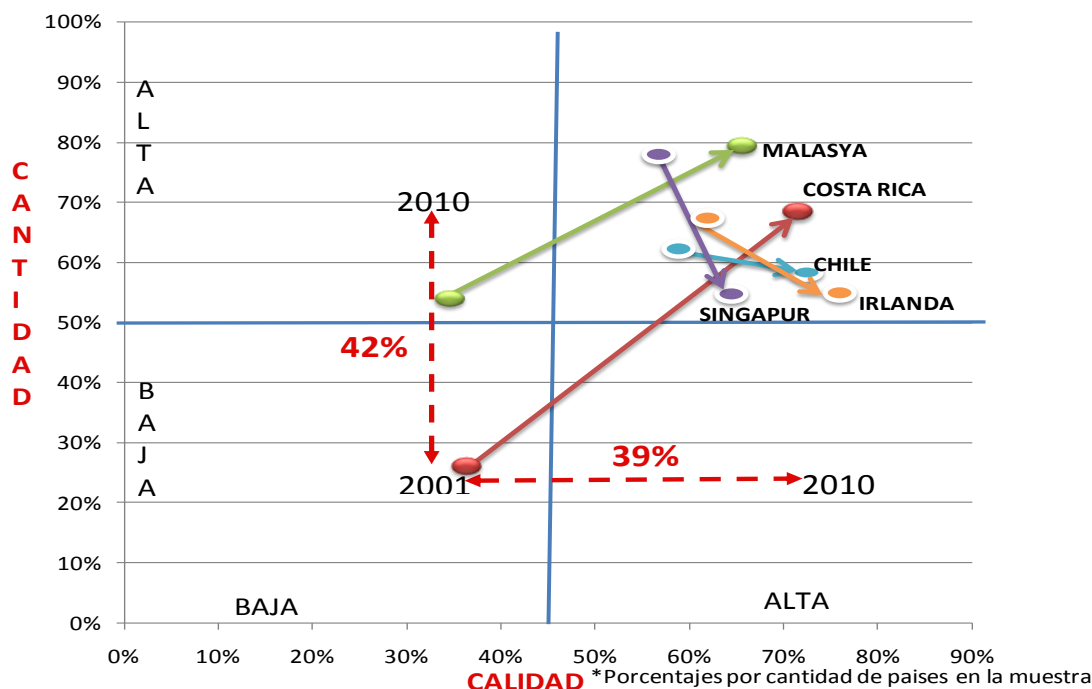
(unidades y millones de dólares)



Nota: Los datos no son acumulados, cada año se inicia el conteo de nuevos negocios promovidos.  
Fuente: PROCOMER (2011)

Asimismo, a lo largo de la ejecución de este programa se ha logrado incrementar la cantidad de proveedores locales, de 36 inicialmente, a 573 en el año 2010. Finalmente, según el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, Costa Rica ha pasado de ocupar el lugar 55 de 75 países al lugar 44 de 139 países en el índice de cantidad de proveedores, y el país ha pasado de ocupar el lugar 44 de 75 países al lugar 28 de 139 países en el índice de calidad de proveedores, entre el año 2001 y el año 2010 (PROCOMER, 2011). Con respecto a países competidores el país ha hecho avances muy significativos en cuanto al desarrollo de proveedores (gráfico 9)<sup>16</sup>.

Gráfico 9  
**Índice de cantidad de proveedores e índice de calidad de proveedores. 2001 – 2010**



Fuente: PROCOMER (2011), gráfico elaborado a partir de los datos del Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, 2010.

No obstante lo anterior, y sin desmeritar los logros obtenidos, el éxito en los encadenamientos productivos debe reflejarse en una disminución de la brecha entre el PIB y el IND, brecha que persiste e incluso se ha ensanchado en los últimos años. Al respecto, los encadenamientos productivos debieran ser parte de la política para el fomento de los sectores productivos nacionales, en el sentido de que ésta debiera fomentar el desarrollo de las capacidades de las empresas nacionales de lograr mayores vínculos con las empresas bajo el régimen de zonas francas. No se trata, en esta materia, solamente de la producción de bienes e insumos de alta tecnología. Se trata de una mayor vinculación, generalizada, de las empresas nacionales con las empresas de zonas francas, aspecto que se analiza a continuación.

## *Avances en coordinación y alineamiento interinstitucionales*

Uno de los aciertos más importantes que se han dado en materia de encadenamientos productivos es haber logrado la incorporación de otras instituciones en la promoción de los encadenamientos productivos, como una responsabilidad de todas las instituciones que de alguna u otra forma estén relacionadas con el fomento de la producción, y no una responsabilidad exclusiva de las instituciones de promoción del comercio exterior del país, tales como COMEX y, específicamente, PROCOMER.

Siendo PROCOMER una entidad cuya responsabilidad primaria es el fomento de las exportaciones, no tiene la capacidad ni dispone de todos los recursos ni del conocimiento para fomentar adecuadamente los encadenamientos productivos de las pequeñas y medianas empresas del país con las empresas instaladas en zonas francas; tampoco tiene los recursos para financiar determinadas actividades, por ejemplo, en innovación y desarrollo tecnológico, que requieren las empresas para poder convertirse en proveedores de empresas en zonas francas.

Por tal razón, PROCOMER promovió la creación de la Comisión de Encadenamientos para la Exportación, con el objetivo general de aumentar el impacto de la promoción de los encadenamientos productivos en la cadena exportadora, mediante la articulación y alineamiento institucional. En la comisión participan CINDE, COMEX, PROCOMER, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), el Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR), la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO) y la Asociación de Empresas de Zona Franca (AZOFRAS), y se abordan los temas de capacitación empresarial; utilización de los fondos de incentivos para la innovación; el financiamiento de proyectos de innovación; la promoción de negocios y, en general, la política pública de fomento de los encadenamientos productivos<sup>17</sup>.

A través de la comisión de encadenamientos para la exportación se están ejecutando proyectos relacionados con capacitación especializada, programas de innovación tecnológica, encuentros regionales de encadenamientos, misiones comerciales al exterior para internacionalizar proveedores, ferias de proveedores dentro de compañías multinacionales y proyectos de desarrollo de capacidades específicas. Con la creación de esa comisión se están promoviendo no solamente los encadenamientos de empresas nacionales con empresas de zonas francas sino los encadenamientos, en general, con empresas exportadoras y empresas exportadoras indirectas, por ejemplo, en el campo de alimentos procesados, suministrando asistencia a posibles proveedores de la industria agroalimentaria en estándares de calidad, empaque, etiquetado, entre otros, conjuntamente con el Departamento de Promoción. Adicionalmente, el MEIC promueve los encadenamientos productivos entre empresas nacionales.

El MICIT está ejecutando un programa de cooperación técnica con la Universidad de Leipzig (República Federal de Alemania) para la capacitación de gestores tecnológicos en empresas. Recientemente, PROCOMER y MICIT firmaron un convenio de cooperación para capacitar al personal de PROCOMER como gestores tecnológicos y

promover conjuntamente el uso de los fondos del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME), creado mediante la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas, y que es administrado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) para el fomento de la innovación tecnológica. Para ello, en el presente año 2012 se están capacitando tres gestores tecnológicos quienes, desde PROCOMER, van a asistir a empresas en la elaboración de proyectos de innovación susceptibles de ser financiados con los fondos PROPYME, Mediante este convenio se espera ayudar a pequeñas y medianas empresas en la elaboración de por lo menos 10 proyectos de innovación en el presente año.

La creación de la comisión de encadenamientos es reciente, por lo que está por verse cuáles serán sus resultados y si su dinámica va a conducir a la elaboración de una política de fomento del desarrollo de los sectores productivos efectiva en la creación de encadenamientos productivos con las empresas de exportación y se mida con la reducción de la brecha entre el PIB y el IND. En ese sentido, será necesario establecer una estructura de trabajo y coordinación interinstitucional más robusta que garantice el desarrollo de acciones de mediano y largo plazo en materia de encadenamientos productivos y la rendición de cuentas respectiva, dentro del contexto de un apoyo integral para el mejoramiento de la tecnología, el financiamiento, calidad, recurso humano y prácticas gerenciales, certificaciones, entre otros, señalado anteriormente por Monge – González, Rivera y Rosales – Tijerino (2010), con el propósito de lograr resultados de más largo alcance, en términos de cantidad de encadenamientos así como de beneficios para cada vez más pequeñas y medianas empresas.<sup>18</sup>

Otro asunto en el que PROCOMER ha venido trabajando es en la internacionalización de proveedores; varios proveedores que se han desarrollado en los últimos años para abastecer empresas de zonas francas ya están listos para convertirse en nuevos exportadores, por lo que se están promoviendo contactos con posibles compradores en el exterior a través de la participación en ferias especializadas, entre otros.

Finalmente, es importante resaltar la creciente concientización de las diferentes instituciones estatales en cuanto a la facilitación de negocios en zonas francas. Ello se mostró con la elaboración del reglamento a la reforma a la ley de zonas francas, en la que trabajaron COMEX, PROCOMER y el Ministerio de Hacienda (Aduanas, Tributación), que fue aprobado en solo tres meses, y en cuya elaboración se realizó una revisión integral de los trámites y procedimientos, realizando modificaciones en 57 de ellos, haciéndolos más ágiles y expeditos para facilitar los negocios de las empresas de zonas francas, pero también para facilitar los encadenamientos productivos.

### Recuadro 3

#### **El proceso de generación de encadenamientos**

La realidad de una empresa multinacional exige el mantener cadenas de suministro globales preestablecidas antes incluso de invertir en el país. De tal forma que el proceso de convencimiento para trasladar líneas de producto hacia suplidores locales ha requerido de la incorporación de profesionales de ramas técnicas de la ingeniería, expertos en negocios internacionales y gestión de cadenas logísticas. Este personal dedica hoy la mayor parte de su tiempo al trabajo en las plantas de las multinacionales, colaborando en el mapeo de oportunidades de desarrollo de suplidores locales que les beneficien en reducción de costos, inventarios, tiempos de entrega y mejoras en calidad. La generación de un encadenamiento depende entonces de un proceso que va desde la detección de oportunidades de beneficio mutuo para compradores y vendedores, pasando por un seguimiento continuo hasta lograr una relación comercial sostenida.

Dadas las características de las empresas de zona franca, quienes en una mayor proporción, son de alto contenido tecnológico y que se rigen por altos estándares productivos y de gestión, el proceso de enlace y transferencia de negocios a socios locales debe ser necesariamente “*demand driven*” e iniciar primero por un análisis estratégico del contexto de abastecimiento global del cliente multinacional, que permita pasar luego a una determinación micro de nivel ingenieril, de los productos y servicios específicos que son de su interés.

Una vez determinadas las oportunidades en la planta del comprador, se recopilan todos los elementos técnicos y de gestión que son requisitos tanto del producto mismo como de aspectos empresariales del potencial oferente. Con estos requisitos es posible para los promotores de negocio realizar una mejor identificación de todos los posibles oferentes que cumplan al menos con:

- Tener el producto o servicio con las características técnicas solicitadas.
- Cumplir con los requisitos empresariales que la multinacional busca.
- Que tenga la capacidad de producción adecuada en ese momento.

Esta preselección se acompaña además de un diagnóstico objetivo realizado por PROCOMER en la planta del proveedor, que sirve de referencia al comprador para que filtre con mejor criterio las empresas de su interés. Una vez que el comprador decide cuáles empresas desea conocer, se procede con diversos mecanismos de encuentro como la realización de agendas, visitas, tours, “*open houses*” o eventos.

De este punto en adelante es crítico el seguimiento del proyecto, dado que en el proceso pueden ocurrir desde problemas de comunicación entre ambas partes, hasta la identificación de brechas del proveedor con respecto a los requisitos. El proceso de seguimiento implica, casi en todos los casos, la mejora o ajuste de las características de los productos o de las capacidades de los proveedores y una alta persistencia por parte de los promotores para mantener el proyecto vigente.

Después de períodos de seguimiento que han ido desde los 2 meses hasta 6 años (de acuerdo a la complejidad del proyecto) se establecen finalmente relaciones comerciales con alguno de los proveedores propuestos, típicamente mediante la figura de órdenes de compra iniciales. Este es el principal indicador de la dirección de encadenamientos, contabilizando como se ha dicho anteriormente el monto y número de primeras órdenes de compra generadas anualmente.



Finalmente se realizan en períodos que dependen de la intensidad del negocio, un seguimiento de largo plazo, para monitorear el establecimiento de los encadenamientos como relaciones virtuosas sostenidas en el tiempo.

Fuente: PROCOMER (2011).

---

Dentro de los temas revisados y mejorados destacan que ahora es posible que las empresas de zonas francas puedan negociar contratos consecutivos con empresas nacionales, esto es, que una materia prima o un bien intermedio que se introduzca al territorio nacional para que una empresa local lo someta a un proceso productivo subcontratado, luego pase el producto a otra empresa local para otro proceso productivo, sin que tenga que regresar primero a la empresa en zona franca para poder internarlo nuevamente en el territorio nacional y se eliminó, además, la declaración aduanera en el caso de varios subcontratos.

Asimismo, se eliminó el requisito de establecer una prenda aduanera para la internación de maquinaria al mercado local para un proceso de subcontratación. Igualmente, para facilitar el desarrollo de la cinematografía, se estableció que empresas en zonas francas en esa actividad puedan internar el equipo fotográfico al territorio nacional sin el pago de impuesto alguno y que los gastos alrededor de esa actividad en el territorio nacional están exentas del pago del impuesto de ventas (servicios de restaurante, transporte, etc.). También se facilitó el tratamiento de desechos de cómputo, electrónicos y otros, mediante la facilitación de la internación de sin el pago de impuestos para ser reciclados o reutilizados en el territorio nacional.

Por otra parte, se eliminó la restricción anteriormente existente de que las exenciones de impuestos no se darían a las empresas si en su país de origen podían descontar los impuestos exonerados en Costa Rica.

## **Obstáculos / dificultades para atraer IED al país**

Poco más de un año después de que entrara en vigencia la reforma a la ley de zonas francas, el Gobierno de la República envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley de reforma tributaria, denominado Ley de Solidaridad Tributaria, en el que se incluyó una nueva reforma a la ley de zonas francas, eliminando el incentivo fiscal de la exoneración del impuesto de bienes inmuebles y la exoneración de los impuestos por remesas al exterior en forma de dividendos. Ello fue interpretado por las empresas bajo el régimen de zonas francas y por las instituciones relevantes, incluso el Ministerio de Comercio Exterior, como un obstáculo que se imponía a la atractividad del país para la IED.

Por otra parte, el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, emitió una “orden ejecutiva” el 15 de junio del 2011, estableciendo la iniciativa “SelectUSA”, como una iniciativa del Gobierno federal para coordinar los esfuerzos de los estados y las

ciudades de la unión americana en la retención y la atracción de inversiones, con el propósito de competir de manera más efectiva en la atracción de IED a los Estados Unidos, pero también para retener inversión estadounidense, evitando su traslado a otros países, así como alentar a la inversión estadounidense en el exterior a regresar a su país de origen.

Ambos hechos dificultan el proceso de atracción de IED al país. El primero por la inseguridad jurídica que las empresas sienten, luego de que hace escasos dos años se había hecho una reforma a la ley de zonas francas con una visión de mediano y largo plazo; el segundo por lo que significa competir con los Estados Unidos para atraer inversión, precisamente cuando la mayoría de la IED que viene al país proviene de los Estados Unidos y muchas empresas que el Gobierno de los Estados Unidos está contactando para que hagan inversiones en ese país tienen operaciones en Costa Rica.

### *Efectos de la propuesta de eliminar algunos incentivos*

En el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, presentado al Congreso en el año 2011, aprobado en primer debate en los primeros meses del 2012 y cuyo procedimiento para su aprobación fue cuestionado por la Sala Constitucional, por lo que el proyecto prácticamente fue desechado, planteaba lo siguiente en relación con los siguientes dos de los beneficios fiscales de los que gozan las empresas bajo el régimen de zonas francas:

1. Eliminación de la exoneración del impuesto sobre bienes inmuebles, y dar la potestad a los concejos municipales de cobrarlo hasta por un máximo de US \$ 100.000, o de exonerar a las empresas de zonas francas del pago de ese impuesto parcial o totalmente; y
2. eliminar la exención de impuesto por envío de remesas al exterior que sean de dividendos.

Las reacciones de las empresas bajo el régimen de zonas francas así como de las instituciones públicas y privadas en contra de esa propuesta no se hicieron esperar. La Ministra de Comercio Exterior misma, en su comparecencia ante la Asamblea Legislativa, manifestó su desacuerdo con la intención de modificar esa ley quitar esos incentivos a las empresas extranjeras. CINDE, la Asociación de Empresas de Zonas Francas (AZOFRAS) y la Cámara de Industrias, así como la Cámara de Exportadores (CADEXCO) también manifestaron públicamente su rechazo a la reforma planteada, seguido de publicaciones de artículos a nivel personal de parte del Presidente de CINDE y ex Ministro de Comercio Exterior, Sr. José Rossi, así como del ex Ministro de Comercio Exterior y Ex Presidente de CINDE, Sr. Alberto Trejos, entre muchos otros comentaristas que enviaron artículos que fueron publicados en los principales periódicos del país, todos coincidiendo en que no era conveniente reformar la ley de zonas francas y eliminar parte de los incentivos fiscales.

Aquellos que opinaron a favor de la reforma planteada fueron relativamente pocos, por lo que pareciera que la noción de la exoneración de impuestos para la IED en Costa Rica está ampliamente aceptada en la opinión pública.

Lo que la Cámara de Industrias plantea, en nota enviada a la comisión legislativa emitiendo su opinión sobre el proyecto de ley de solidaridad tributaria a solicitud de ésta, resume muy bien parte del sentimiento expresado por quienes manifestaron su rechazo a la propuesta:

*“Plantear reformas al Régimen de Zonas Francas a tan corto tiempo de establecidas las nuevas reglas es una señal negativa sobre nuestra seguridad jurídica que, una vez más, pone en riesgo nuevas inversiones, tanto de empresas actualmente instaladas como de empresas que están contemplando a Costa Rica como una posibilidad de instalación”<sup>19</sup>.*

A lo anterior, la Cámara de Industrias agregó que la reforma a la ley de zonas francas en la ley de solidaridad tributaria también afectará a las empresas nacionales, dado que actualmente 573 empresas nacionales actúan como proveedoras de empresas de zonas francas, empresas que van a ser afectadas en su crecimiento y desarrollo, si las empresas a las que proveen deciden no ampliar sus inversiones en el país, afectando la transferencia de tecnología, buenas prácticas en materia de calidad y gestión empresarial, el acceso a estándares internacionales, normas y certificaciones, la ampliación de mercados y mayores ventas, el fomento del emprendedurismo. Especial mención hace la Cámara de Industrias al efecto negativo que la eventual reforma a la ley de zonas francas acarrearía a las zonas de menor desarrollo relativo, en el sentido de que se han hecho esfuerzos para promover esas inversiones, y con las reformas esos esfuerzos se verían afectados por la incertidumbre que genera en los inversionistas, por el cambio en las reglas del juego que ello significa.

Según personeros de CINDE y PROCOMER, tres empresas nuevas que se iban a instalar y para las cuales ya se tenían previstos encadenamientos con empresas locales decidieron aplazar sus inversiones hasta nuevo aviso, pues la propuesta de reforma a la ley de zonas francas no les daba la seguridad jurídica que necesitaban para sus inversiones. Otras empresas extranjeras que se iban a instalar en el país como proveedoras de empresas en dispositivos médicos y que a raíz de la incertidumbre sobre las reglas del juego generadas decidieron posponer su decisión de invertir en el país. Asimismo, otras empresas que estaban considerando seriamente invertir en el país dejaron en suspenso su decisión hasta conocer si esa reforma iba a ser aprobada en el congreso o no.

Todos los actores que han manifestado su oposición a la propuesta de eliminación de esos incentivos han manifestado públicamente que es el cambio en las reglas del juego, y por tanto la inseguridad jurídica, a tan poco tiempo de haberse aprobado una reforma integral de la ley de zonas francas, lo que es una señal negativa para la continuada atracción de IED hacia el país. En otras palabras, si las reglas del juego pueden cambiar a pesar de que hace apenas dos años se realizó una reforma profunda, no se

sabe si para los próximos años lo que se aprobó de reforma seguirá vigente o si se darán cambios.

Hay que reconocer que, aún en el caso de empresas que operan en el país como un centro de costos – la mayoría de las empresas bajo zonas francas operan así – las empresas extranjeras no desean pagar impuestos de ninguna naturaleza. Su argumento al respecto es sencillo: hay otros países que no solo exoneran de todo impuesto a las empresas de zonas francas con tal de que se instalen en el país, sino que además otorgan otros incentivos tales como “*grants*” para compra de terreno, para el desarrollo de programas de capacitación, además de trámites y procedimientos sencillos, ágiles y rápidos para el establecimiento de sus operaciones, entre otros incentivos o beneficios. Además, “no se ve bien” ante las casas matrices, que una subsidiaria esté en un país en el que tenga que pagar impuestos pudiendo estar en otro país en el que no deba pagarlos, y además reciba otros beneficios. Esa posición es la que quienes están en contra de la reforma defienden: las empresas extranjeras no pagan impuestos y por tanto, no deben establecerse impuestos a la IED pues de lo contrario no invierten en el país.

La competencia entre los países por atraer IED y la supuesta necesidad de que debe otorgárseles la exoneración de todo tipo de impuestos se evidencia al conocer lo que los otros países de la región han venido haciendo en materia de reforma a la ley de zonas francas, aprovechando la necesidad de reforma por los compromisos con la OMC. En todos los países de la región en los que la reforma se ha aprobado, existe la convicción plena de que sin la exoneración de impuestos estos países no son atractivos para la IED, por lo que en la nueva legislación aprobada o en proceso de aprobación se mantiene la exoneración del impuesto sobre la renta y de otros impuestos a la operación bajo el régimen de zonas francas. En el caso de Honduras y Nicaragua, que no han realizado ninguna reforma porque están cubiertos por el Anexo II del Acuerdo SMC, las leyes actuales también exoneran del impuesto sobre la renta y de otros impuestos a las empresas bajo el régimen de zonas francas. En el caso de Panamá y la República Dominicana también se da una exoneración total de impuestos, si bien también quieren con esta exoneración promover el establecimiento de empresas de mayor grado de sofisticación tecnológica y los encadenamientos productivos, aunque no definen acciones específicas para ello. En el caso de Guatemala las reformas planteadas también incluyen la exoneración de impuestos.<sup>20</sup>

Costa Rica es el único caso en la región que elimina la exoneración total de impuestos e impone un impuesto sobre la renta menor al que se exige en el denominado régimen común. No obstante, la reforma sirve también al propósito de que empresas relativamente grandes, que incluso son símbolos importantes para la atracción continuada de IED al país (INTEL, IBM, Procter and Gamble, Boston Scientific, Hewlett Packart, entre otras) para que puedan no pagar impuestos mediante inversiones adicionales que hagan en el país, y así mantener la “competitividad” en cuanto a los incentivos que se ofrecen. También se utiliza la exoneración de impuestos para el establecimiento de empresas proveedoras y empresas en zonas rurales del país. Todo ello está en consonancia con lo que las empresas mismas han manifestado, que no

pagan impuestos y que si los tienen que pagar, prefieren hacer sus inversiones en otro país.

Al respecto, el Gerente General de INTEL en Costa Rica manifestó que su empresa había desistido de hacer una gran inversión en Costa Rica en el 2010 debido a las políticas fiscales inciertas, que su empresa hace las inversiones con un horizonte de largo plazo y que en ese sentido una de las cosas que consideran muy seria es la estabilidad y consistencia de la política fiscal. En su opinión, si hay fluctuaciones e inestabilidad en materia de las políticas fiscales en ciertos países, esos países son removidos de la consideración de invertir en ellos:

*“The world’s biggest chipmaker decided against a large investment in Costa Rica in 2010 due to uncertain fiscal policies,” Michael Forrest, Intel Costa Rica’s general manager, said yesterday. Intel is the largest revenue-earning company in the \$35 billion economy. “Intel makes future investments on a long-term horizon, and one of the things we consider very seriously is fiscal policy stability and consistency,” said Forrest, who participated in panel discussion of foreign business owners and managers in San Jose. “If there are fluctuations and instability of fiscal policies in certain countries, those countries are removed from investment consideration”<sup>21</sup>.*

En razón de la reforma tributaria planteada, las empresas de zonas francas crearon un comité compuesto por representantes de empresas que operan bajo zonas francas con el propósito de llevar el mensaje al Gobierno, a los diputados y a la propia señora Presidente de la República, acerca de la inconveniencia de la aprobación de esos impuestos para la continuada atracción de IED al país. De nada sirvió que las empresas manifestaran su descontento y de nada sirvió su mensaje de que mientras en otros países cada vez se piensa otorgar más incentivos para atraer a la IED, en Costa Rica se piensa en quitar incentivos. Tampoco sirvió de nada que algunas empresas hayan manifestado que el desmantelamiento de su operación se puede hacer incluso “overnight”, si las condiciones originales de su instalación no prevalecen, pues algunos no creen que empresas instaladas en Costa Rica decidan irse del país si las condiciones ya no les convienen.

Incluso, no sirvió de nada que el mismo Gobierno reconociera que esos impuestos no iban a generar mayores ingresos adicionales al fisco; prevaleció, más bien, la posición del Gobierno de que había un compromiso político que honrar y del que no se podía distanciar sin perder el apoyo político para la aprobación de la propuesta de ley.

Cabe aclarar que pese a la fuerte oposición de las empresas de zonas francas, de CINDE y de la propia Ministra de Comercio Exterior ante la señora Presidente de la República, los diputados y ante la opinión pública, y a pesar de las declaraciones en contra de dichas reformas por parte de la propia Ministra de Comercio Exterior, cuando compareció ante el Congreso tras ser llamada para que emitiera su criterio al respecto, los reclamos no fueron atendidos y esas reformas fueron aprobadas en el primer debate que se dio sobre el proyecto de ley de solidaridad tributaria y que luego, por las inconstitucionalidades confirmadas por la Sala Constitucional, el proyecto fue abandonado<sup>22</sup>.

En resumen, quienes han trabajado en el campo de la atracción de IED son de la opinión de que para una continuada migración de IED al país es necesario el otorgamiento de incentivos fiscales y, más concretamente, la exoneración de impuestos de todo tipo a las empresas. Esa es la posición generalizada de quienes dicen entender de la atracción de IED en el país, pero también lo es en otros países de la región. De hecho, Panamá y la República Dominicana, que son países competidores – actuales y potenciales - de Costa Rica en cuanto al tipo de IED que desean atraer, son países que en su legislación más reciente incluyen o quieren incluir la continuada exoneración de impuestos para la IED.

Como se mencionó, los argumentos al respecto giran alrededor del hecho de que en otros países dan, incluso, más incentivos que en Costa Rica, siendo los incentivos complementados con “grants” y otros beneficios. No obstante, cuando se menciona que en otros países sí se pagan impuestos, como por ejemplo, Irlanda, el contraargumento es que en ese país también se otorgan, además “grants” y otros beneficios. Así las cosas, no pareciera que existe el ambiente en el país para tener una discusión alrededor del diseño de un esquema de incentivos a la IED, acompañado con el pago de – al menos algunos – impuestos.

Una posible forma de avanzar en esa discusión es la de considerar el no pago de impuestos de la IED en zonas francas como una “inversión país”, a cambio de la cual el país negocia con las empresas “Acuerdos de Entendimiento” relacionados con una mayor vinculación con las empresas nacionales – encadenamientos productivos -, con el avance de las empresas en la cadena de valor hasta convertirse en empresas dedicadas a la investigación y desarrollo, y con un compromiso de fomentar la creación y el desarrollo de nuevas empresas nacionales al amparo de la transferencia de tecnología. No obstante, las propuestas que al respecto se han hecho, no han sido adoptadas por las autoridades<sup>23</sup>.

### *La política de atracción de inversiones de los Estados Unidos.*

En el mes de junio del 2011, el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, emitió una “orden ejecutiva” creando la iniciativa “SelectUSA”, como una iniciativa de coordinación federal de todos los esfuerzos que los estados de la unión americana y las ciudades de ese país realizan para retener y atraer inversión estadounidense y extranjera al territorio de los Estados Unidos.

La “orden ejecutiva” emitida por el Presidente para la creación del programa SelectUSA, menciona entre sus considerandos que ese país requiere retener inversiones y buscar nuevas inversiones creando un mejor clima de inversión.

*“The Federal Government lacks the centralized investment promotion infrastructure and resources to attract business investment that is often found in other industrialized countries. Currently, States and cities are competing against foreign governments to attract business investment. Our Nation needs to retain business investment and pursue and win new investment in the United States by better marketing our strengths, providing clear, complete, and consistent*

*information, and removing unnecessary obstacles to investment.”*

*“There is established the SelectUSA Initiative (Initiative), a Government-wide initiative to attract and retain investment in the American economy. The Initiative is to be housed in the Department of Commerce. The mission of this Initiative shall be to facilitate business investment in the United States in order to create jobs, spur economic growth, and promote American competitiveness. The Initiative will provide enhanced coordination of Federal activities in order to increase the impact of Federal resources that support both domestic and foreign investment in the United States. In providing assistance, the Initiative shall work to maximize impact on business investment, job creation, and economic growth.”*

También es interesante observar la promoción que el propio Presidente de los Estados Unidos hace para promover la “retracción” de inversión estadounidense y la retención de la inversión estadounidense en el país, así como la mención a incentivos fiscales que deben darse a la inversión, nacional y extranjera, para promover su establecimiento en ese país. En un conocido discurso del Presidente a los empleados de la empresa Boeing, en el mes de febrero del presente año, el Presidente mencionó que había retado a los líderes empresariales de su país sobre lo que deben hacer para traer y crear empleo en el país y que el país haría todo lo posible para ayudarles a ser exitosos, y que ya había varias empresas norteamericanas que habían dicho que iban a hacer nuevas inversiones y crear más puestos de trabajo en los Estados Unidos. Más adelante en su discurso, el Presidente de los Estados Unidos mencionó que para que las empresas inviertan en los Estados Unidos debe empezarse por revisar asuntos relacionados con impuestos, ya que actualmente las empresas estadounidenses reciben reducciones fiscales por invertir en el exterior, mientras que las empresas que invierten en los Estados Unidos deben pagar impuestos con las tasas más altas del mundo y que eso no tiene sentido.

Propone el señor Presidente de los Estados Unidos cambiar entonces las leyes tributarias, empezando por quitar las deducciones tributarias a aquellas empresas que decidan irse del país e invertir en el exterior y utilizar ese dinero para ayudar a las empresas que quieran regresar a los Estados Unidos; de seguido propone que las empresas multinacionales estadounidenses deben pagar en los Estados Unidos un impuesto mínimo básico, pues ninguna empresa debiera tener una ventaja por invertir en el exterior por encima de una empresa estadounidense que invierta en los Estados Unidos, y que ese impuesto mínimo se utilizaría para reducir el pago de impuestos a otras empresas que deciden quedarse en territorio estadounidense y generar empleo localmente. Finalmente, el Presidente propone que la industria estadounidense debe tener una rebaja de impuestos mayor y las empresas manufactureras de alta tecnología deberían tener el doble de deducciones de impuestos por fabricar sus productos en los Estados Unidos<sup>24</sup>.

*“ ... during the State of the Union, I issued a challenge to America's business leaders. I said, ask yourselves what you can do to bring and create jobs here in this country, and your country will do everything we can to help you succeed. And I'm encouraged. We're actually seeing a number of companies -- large and small, domestic, but even some foreign companies -- recognizing, you know what, we're going to open new facilities and create new jobs here in America.*

*This is a good place to work. This is a good place to be. And our job as a nation is to make it easier for more of these companies to do the right thing.*

*That starts with our tax code. Right now, companies get tax breaks for moving jobs and profits overseas.*

*Meanwhile, companies that choose to stay in America get hit with one of the highest tax rates in the world. That doesn't make any sense. So my message to Congress is, what are we waiting for? Let's get this done right now. Let's make some changes to the tax code.*

*And let's follow some simple principles. First, if you're a business that wants to outsource jobs, that's your choice, but you shouldn't get a tax deduction for doing it.*

*That money should be used to cover moving expenses for companies that are deciding to bring jobs back home -- that's who should be getting tax breaks.*

*Second, no American company should be able to avoid paying its fair share of taxes by moving jobs and profits overseas. My attitude is every multinational company should have to pay a basic minimum tax. You should not have an advantage by building a plant over there, over somebody who's investing here and hiring American workers. (Applause.) And every penny of that minimum tax should go towards lowering taxes for companies like Boeing that choose to stay and hire here in the United States of America.*

*Number three, if you're an American manufacturer, you should get a bigger tax cut. And if you're a high-tech manufacturer, we should double the tax deductions you get for making your products here.*

*And finally, if you want to relocate in a community that's been hard hit by factories leaving town, then you should get help financing that new plant or financing that equipment or training for new workers.*

*Everett, it is time to stop rewarding companies that ship jobs overseas. Reward companies that are creating jobs right here in the United States of America. Congress should send me these tax reforms. I'll sign them right away.”<sup>25</sup>*

El Gobierno de los Estados Unidos ha venido contactando empresas que tienen inversiones en el exterior, incluso en Costa Rica, para que inviertan en los Estados Unidos y desistan de hacerlo en otros países. INTEL, por ejemplo, fue visitada por el propio Presidente de los Estados Unidos en marzo del 2011, ocasión en la que el “*Chief Executive Officer*” de INTEL anunció una inversión de más de US \$ 5 billones de dólares y la creación 4.000 puestos de trabajo. Según información recibida por CINDE y AZOFRAS, varias otras casas matrices de empresas instaladas en el país han sido contactadas por el Departamento de Comercio del Gobierno Federal para promover inversiones en los Estados Unidos.

Los incentivos que se ofrecen a través del programa SELECTUSA son muchos y muy variados, yendo desde programas de financiamiento para actividades específicas hasta el otorgamiento de donaciones – *grants* – para el desarrollo de actividades específicas de mejoramiento de la competitividad de las empresas.<sup>26</sup>

Considerando el potencial de los Estados Unidos para otorgar incentivos fiscales, pero también financiamiento en condiciones especiales en una magnitud mucho mayor que



la que un país como Costa Rica puede otorgar a empresas interesadas en invertir en el país, la beligerancia del Gobierno de los Estados Unidos en la atracción de inversiones representa la aparición de un nuevo, serio y muy fuerte competidor en la atracción de IED.

## **Conclusiones**

El régimen de zonas francas es prácticamente el único régimen existente para el fomento de las exportaciones del país. Ese régimen ha sido un mecanismo poderoso para atraer IED para las exportaciones, la cual tiene una presencia muy importante y es responsable de más del 90% del total de las exportaciones desde zonas francas, y éstas representan más del 50% del total de las exportaciones de bienes del país. No hay la menor duda de que el establecimiento y la operación de la IED para exportación en el país ha contribuido significativamente al incremento y la diversificación de las exportaciones, como resultado de políticas públicas activas que han sido efectivas.

Costa Rica ha demostrado ser un país muy atractivo para empresas de alta tecnología, fundamentalmente empresas en el sector de componentes electrónicos, dispositivos médicos y de servicios corporativos, siendo la calificación de su recurso humano y el dominio del idioma inglés - aunque insuficientes en cantidad - de los elementos más importantes por los cuales esas empresas se han venido estableciendo, además de la estabilidad política de que goza el país.

El establecimiento de la empresa BAXTER en los años ochentas y el establecimiento de la empresa INTEL en la segunda mitad de la década de los noventas hicieron que el país se diera a conocer en el mundo como un sitio de inversión muy atractivo para ese tipo de industrias. Otras empresas que posteriormente se han instalado son verdaderos íconos a nivel mundial y han contribuido en mucho a dar a conocer al país como destino de inversión, y de hecho han atraído otras inversiones: Hewlett Packart, Procter and Gamble, IBM y la misma INTEL, entre otras empresas que han establecido centros de servicios corporativos. Lo anterior fue complementado con una actividad de promoción de inversiones bastante efectiva, desde el punto de vista de acompañar a las empresas interesadas en el proceso de toma de decisiones para su establecimiento y, además, mediante asistencia y asesoría a esas empresas una vez instaladas en el país.

No obstante, aparentemente los incentivos fiscales a los que las empresas pueden aplicar en el régimen de zonas francas - la exoneración del impuesto sobre la renta, la exención a impuestos por remesas al exterior y la exención del pago de impuestos municipales, entre otros - también han sido elementos importantes e incluso decisivos para la decisión de esas empresas de invertir e incluso de continuar operando en el país.

Lo anterior a pesar de que la gran mayoría de empresas bajo el régimen de zonas francas actúan como centros de costos, esto es, que no generan utilidades – con lo cual el pago de impuesto sobre la renta sería irrelevante -, sino que reciben transferencias

de sus casas matrices en el exterior para cubrir los gastos en que incurren en el país. Así, aún si las empresas no generan utilidades en el país, el hecho de que exista un impuesto sobre la renta, aunque ellas no lo tengan que pagar, es considerado un elemento que reduce la atractividad del país para la IED.

Tanto las autoridades del Ministerio de Comercio Exterior como de PROCOMER y de CINDE, una entidad privada sin fines de lucro que es oficialmente reconocida como la entidad encargada de la atracción de inversiones al país, consideran que la continuada exoneración de impuestos a las empresas de zonas francas es fundamental para el continuado establecimiento de la IED y para el desarrollo e incremento de las exportaciones del país. Las empresas extranjeras mismas así lo han expresado en múltiples ocasiones, aduciendo no solamente que en otros países interesados en que esas inversiones se establezcan no tienen que pagar impuestos, sino que obtienen otros beneficios, tales como condonaciones del pago de ciertas cargas sociales por determinado tiempo, subsidios para el entrenamiento y la capacitación de mano de obra, traspaso de propiedades sin costo para el establecimiento de sus operaciones, entre otros.

Que esas empresas no paguen impuestos y que además reciban otras regalías por su establecimiento en un país luce contradictorio, desde el punto de vista del desarrollo económico y social, pues, como lo ha venido sosteniendo el Programa Estado de la Nación desde hace ya muchos años, el sector más dinámico de la economía costarricense es el sector de zonas francas, pero a la vez ese sector no paga impuestos. Dicha contradicción va más allá, al afirmar estas empresas que para su instalación en el país requieren de mano de obra calificada e infraestructura muy moderna, elementos que difícilmente pueden proveerse si no se cuenta en el Estado con los recursos requeridos. No obstante, la contra argumentación al respecto es que esas empresas generan mucha actividad económica, generan empleo y pagan cargas sociales y por servicios públicos, resultado de todo lo cual también se incrementan los ingresos del Gobierno por la vía del pago de impuesto sobre la renta de las empresas nacionales que abastecen a las empresas en zonas francas, así como el pago de impuesto de renta de sus empleados.

Hoy en día la atracción de IED ha desatado una verdadera competencia entre países en desarrollo, resultando en una “carrera hacia el fondo” en materia de incentivos. La gran mayoría de países en desarrollo ofrecen la exoneración de impuestos como un requisito básico para atraer la IED. Basta con revisar los regímenes de atracción de inversiones de los países de la región y de otras regiones en el mundo para constatar que la gran mayoría de ellos, otorgan incentivos fiscales y de otro tipo para mantenerse atractivos para la IED.

Recientemente, los países de la región han tenido que revisar sus regímenes de atracción de IED para adecuarlos a la normativa de la OMC, eliminando el requisito de exportar para que las empresas puedan obtener los beneficios fiscales respectivos. Un análisis de las reformas aprobadas y aquellas en proceso de aprobación mantienen la exoneración del impuesto sobre la renta, sobre las remesas al exterior y sobre los bienes inmuebles, entre otros, pues consideran que sin esos beneficios las empresas

no solo van a desistir de invertir en esos países sino que además, las empresas ya instaladas podrían decidir ubicarse en otro país en el que sí los obtengan.

En el caso de Costa Rica, el tema de la exoneración de impuestos a las empresas de zonas francas es un tema que en los últimos años ha sido objeto de atención por parte de las autoridades hacendarias, en el sentido de que en determinados momentos se ha considerado la posibilidad de gravar a las empresas de zonas francas, bajo la visión de que siendo el sector más dinámico de la economía del país, debe contribuir al fisco.

Quizás por lo anterior, cuando el país tuvo que reformar su ley de zonas francas para adecuarla a la normativa de la OMC, el proyecto de ley impulsado por el Gobierno en el año 2009 estableció una tasa de impuesto sobre la renta del 6%, que luego de varios años sube al 15%, porcentajes que son mucho menores al impuesto de renta vigente dentro del denominado régimen común. Sin embargo, a la vez el Gobierno estableció condiciones para que las empresas pudieran no pagar ese impuesto, si se establecen en zonas de menor desarrollo relativo o si realiza inversiones a partir de ciertos montos, con el propósito de crear condiciones para que las grandes empresas transnacionales establecidas en el país permanezcan y, más bien, puedan incluso prolongar su período de exoneración de impuestos de forma indefinida. En ese sentido, se hace pagar un impuesto, relativamente bajo y aceptable para las empresas, pero al mismo tiempo se crean condiciones para que las empresas más grandes puedan seguir obteniendo la exoneración de impuestos, mediante reinversiones e, incluso, a juicio del Ministro de Comercio Exterior de turno.

Es probable que la discusión acerca de si la IED en zonas francas debe o no debe pagar impuestos siga siendo parte de la discusión nacional, y es probable que quienes defienden la posición de que no deben pagar impuestos continúen insistiendo en su posición. No obstante, sería importante discutir formas para que la IED, sin pagar impuestos, haga una mayor contribución al desarrollo económico y social del país, por ejemplo, a través de Acuerdos de Entendimiento tendientes a lograr de esas empresas un mayor arraigo en el país, fortaleciendo los encadenamientos productivos y contribuyendo a la creación de una masa crítica de empresas de producción con mayor valor agregado y contenido científico y tecnológico. El no pago de impuestos sería la “inversión país” que la sociedad hace a cambio de lograr mayor transferencia tecnológica, un mayor arraigo de esas empresas en el país y, finalmente, el incremento del IND.

Otro aspecto importante de mencionar es que con la reforma a la ley de zonas francas, el Gobierno quiso definir un régimen o política de fomento de las inversiones, independientemente de los mercados de destino de la producción, y una política de fomento de la producción nacional que considere el fomento de actividades relacionadas con el desarrollo científico, tecnológico y de innovación, los encadenamientos productivos, el desarrollo de las zonas de menor desarrollo relativo, así como la mencionada creación de condiciones competitivas en materia de incentivos fiscales para algunas empresas extranjeras, cuya permanencia en el país se considera un asunto de interés estratégico.

En ese sentido, el Gobierno hizo un esfuerzo por satisfacer objetivos múltiples, tales como que las empresas de zonas francas paguen impuesto sobre la renta; que con el régimen de zonas francas se promueva la instalación de empresas en zonas de menor desarrollo relativo; que se promuevan los encadenamientos productivos; y que el país siga siendo atractivo para las grandes empresas multinacionales, pero que los incentivos se otorguen a las nuevas empresas extranjeras y no se le otorguen a las empresas nacionales existentes, para lo cual la reforma contiene un complicado andamiaje de incentivos según sectores estratégicos, tamaño de las empresas, empleo generado, si es proveedora o no y si se establece en zonas de menor desarrollo relativo o no. Esa reforma fue aprobada por una inmensa mayoría en el Congreso, quedando satisfechos el Gobierno, las instituciones relevantes así como las empresas mismas, que encontraron que el marco jurídico acordado daba un horizonte de mediano y largo plazo para tomar decisiones de inversión, con reglas del juego aceptables y estables que continuaba haciendo al país un sitio atractivo para la IED.

De hecho, en el año 2010, año en que la reforma entró en vigencia, fue un año record en cuanto a la atracción de IED de alta tecnología al país, recuperándose de la caída en el 2009 en razón de la gran recesión e incluso superando la cifra de IED del 2008, que había sido la más alta en la historia del país.

No obstante, a mediados del año 2011, cuando el Gobierno envió un proyecto de ley de reforma tributaria al congreso e incluyó la eliminación de la exoneración del impuesto a las remesas al exterior y la exoneración al impuesto de bienes inmuebles, la reacción en contra de parte de las empresas de zonas francas, de las instituciones relevantes y de la propia ministra de comercio exterior, no se hizo esperar, aduciendo el cambio de reglas del juego a menos de dos años de haber realizado una reforma integral a la ley de zonas francas, con lo cual se aducía inseguridad jurídica y que ello atentaba contra la IED en el país. Aparentemente varios proyectos de inversión fueron aplazados hasta que se aclarara la situación; lo cierto es que las reformas propuestas en la propuesta de reforma tributaria afectó el clima de inversión del país. Finalmente la reforma no se aprobó, con lo cual tampoco se modificó de nuevo la ley de zonas francas, pero sí quedó un malestar por parte de las instituciones relevantes y de las empresas de que las reglas del juego podrían cambiar nuevamente en el futuro.

En cuanto a los avances en implementación de aspectos relacionados con el desarrollo científico y tecnológico, el fomento de la innovación, el fomento del desarrollo de las zonas de menor desarrollo relativo y los encadenamientos productivos, los resultados no son muy abundantes, aunque debe reconocerse que la reforma a la ley fue aprobada hace escasos dos años. Específicamente, en materia de encadenamientos productivos, diversos análisis que se han hecho sobre su efectividad la cuestionan.

Sin embargo, eso no quiere decir que no se estén desarrollando esfuerzos valiosos para generar resultados importantes en los próximos años. En cuanto al fomento del desarrollo de zonas de menor desarrollo relativo, se ha constatado que con la reforma a la ley de zonas francas se ha detectado interés por desarrollar parques industriales en zonas de menor desarrollo relativo, aunque a la fecha solo una empresa se ha instalado en el parque respectivo en Limón. Sin embargo, el desarrollo de zonas de menor

desarrollo relativo no es un asunto solamente de incentivos fiscales, es también un asunto de inversiones públicas y de dotación a esas zonas del país de condiciones de entorno adecuadas para el establecimiento de empresas extranjeras.

En cuanto al desarrollo científico, tecnológico y de innovación, el programa de encadenamientos que se está desarrollando tiene, aparentemente un gran potencial de lograr cada vez más encadenamientos productivos que vengan a lograr un mayor arraigo de la IED en el país, además de generar mayor actividad económica en el país, contribuyendo así a incrementar el ingreso nacional disponible y reducir el pago a factores externos a cambio de incrementar el pago a factores internos. En especial, el potencial del programa de encadenamientos se incrementa significativamente con la creación de la comisión de encadenamientos, con la cual se ha logrado una mayor coordinación y el alineamiento institucional requerido para impulsar los encadenamientos productivos. No obstante, la efectividad del fomento de los encadenamientos productivos en forma más generalizada dependerá de qué tanto ese concepto se internalice y forme parte de las políticas públicas de las diferentes entidades de fomento de la producción. Ello, conjuntamente con las acciones que a nivel de reglamentaciones se están llevando a cabo, para simplificar y agilizar los procedimientos de relación de las empresas establecidas en zonas francas con las empresas locales, crea las condiciones para que se dé una mayor interacción entre ellas.

Por último, es importante reconocer que la competencia por la IED no es solo entre países en desarrollo, sino también entre éstos y los países desarrollados. Si bien la mayoría de los flujos de IED en el mundo se da todavía entre países desarrollados, los flujos de IED a los países en desarrollo han ganado mucho en importancia. Además, en un mundo cada vez más entrelazado, las empresas multinacionales encuentran crecientemente mejores condiciones en los países en desarrollo desde los cuales pueden participar en los mercados mundiales con altos niveles de competitividad, debido a sus menores costos relativos.

No obstante, al igual que los países en desarrollo, los países desarrollados, que han visto cómo sus empresas han migrado a esos países, están preocupados por la generación de empleo en sus propios países. Ello ha dado lugar, por ejemplo, al lanzamiento de la Iniciativa SelectUSA del Gobierno de los Estados Unidos, que consiste en la creación de un programa a nivel federal, con incentivos de tipo financiero, de donaciones y de subsidios a las empresas que se instalen en ese país, contra los cuales difícilmente los países en desarrollo puedan competir. Si en países como los Estados Unidos se habla abiertamente de reducir la carga impositiva a empresas estadounidenses y otras empresas extranjeras para que se instalen en ese país, más argumentos tienen los responsables de la atracción de IED en los países en desarrollo para abogar por el mantenimiento, incluso la ampliación de beneficios fiscales para mantener atractivos a sus países para la IED.

Sin embargo, todos esos elementos opacan la discusión de fondo, que es el tema de la competitividad. A menudo se argumenta que como en el país no se cuenta con la infraestructura y con un clima de negocios (trámites y procedimientos) en la calidad

requerida por las empresas transnacionales, se deben tener incentivos fiscales que de una u otra forma compensen las debilidades competitivas que el país tiene. También se afirma que como no se cuenta con otros beneficios que se puedan dar a las empresas (donaciones y otros subsidios), los beneficios fiscales han de ser generosos para compensar esa debilidad.

No pareciera que sea factible que en un futuro cercano las empresas de zonas francas estén dispuestas a pagar impuestos; las instituciones relevantes, tales como PROCOMER, CINDE y COMEX, pareciera que defenderán “a capa y espada” las exoneraciones de impuestos de que las empresas gozan.

No obstante lo anterior, Costa Rica ya introdujo cambios en la legislación sobre zonas francas haciendo que algunas empresas, no todas, tendrán que pagar los impuestos respectivos.

En la medida en que el país cuenta con una infraestructura más desarrollada y, en general, en la medida en que el país cuente con niveles de competitividad internacionalmente reconocidos, es más probable que las empresas estén dispuestas a aceptar un régimen tributario en el que contribuyan con el pago de impuestos.

Preguntas para los partidos políticos:

- 1.Cuál es su posición sobre la legislación sobre zonas francas? Cree usted que deba reformarse la ley en los próximos cuatro años?
2. De considerar que debe hacerse una nueva reforma a la ley de zonas francas, cuáles son los elementos más importantes de esa reforma?
3. Concretamente, cree usted que las empresas bajo el régimen de zonas francas – sector más dinámico de la economía costarricense – deben pagar impuesto sobre la renta como todas las demás empresas del país?
4. Si las empresas deben pagar impuestos, cuáles

## **Lista de personas entrevistadas**

Marcela Brooks, Directora de Asesoría Legal, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)

Rolando Dobles, Director de Encadenamientos para la Exportación, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)

Francisco Gamboa, Director, Inteligencia Comercial, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)

Gabriela Llobet, Directora General, Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)

Gerardo Monge, Gerente de Regímenes Especiales, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)

Pedro Morales, Director, Estudios Económicos, Cámara de Industrias de Costa Rica

Sergio Navas, Ex Vicepresidente Ejecutivo, Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO)

Jorge Sequeira, Gerente General, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)

Albán Sánchez, Asistente del Gerente General, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)

Álvaro Valverde, Director Ejecutivo, AZOFRAS

Arturo Velasco, Ex Director Gerente de Hewlett Packart

Sandro Zolezzi, Director de Investigación, Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)

## **Bibliografía**

- Acuerdo de la Comisión Especial para la Definición de Sectores Estratégicos, noviembre de 2010.
- Alonso, E. (2008): Costa Rica: Conceptualización de nuevos incentivos para la atracción de Inversión Extranjera Directa en Alta Tecnología. Documento elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Junio.
- Alonso, E. (2009): Análisis sobre el comportamiento e importancia de la inversión extranjera directa en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Alonso, E. (2011), Incentivos vigentes y de “nueva generación” para la atracción de inversiones y la promoción de las exportaciones en los países del istmo centroamericano y la República Dominicana. Informe de Consultoría. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Enero.
- Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR), carta dirigida a la Comisión especial encargada de conocer y dictaminar el proyecto de ley de solidaridad tributaria, Expediente No. 18270, Octubre 2011.
- CEPAL (2011), La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe.
- CINDE (2011), Potencial de inversión en zonas no tradicionales de la GAMA, Noviembre.
- Flores Sáenz (2011), Backward linkages in Costa Rica: The role of the linkages promotion agency. Evidence from 2001 to 2008. Erasmus University, Rotterdam.
- Ley 5162, Ley de Fomento de las Exportaciones, 1972.
- Ley 8794, Ley de modificación a la ley de régimen de zonas francas 7210 del 23 de noviembre de 1972 y sus reformas, Enero 2010.
- Ley de reactivación de las exportaciones de El Salvador, No. 460, del
- Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización de El Salvador, No. 405 del
- Monge – González, Rivera y Rosales – Tijerino (2010), Productive Development Policies in Costa Rica: Market Failures, Government Failures, and Policy Outcomes, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), IDB Working Paper Series No. IDB-WP-157
- PROCOMER (2011): Balance de las zonas francas: beneficio del régimen para Costa Rica 2006 – 2011, Agosto.



Propuesta de reforma a la ley de zonas francas de Guatemala, Iniciativa No. 3858 del 26 de noviembre del 2008.

[www.heraldnet.com/article/20120217/NEWS01/702179834](http://www.heraldnet.com/article/20120217/NEWS01/702179834)

[www.selectusa.commerce.gov/investment-incentives](http://www.selectusa.commerce.gov/investment-incentives)

## Notas

---

<sup>1</sup> Los productos textiles están excluidos de la CBI. Sin embargo, existen disposiciones específicas en la legislación de los Estados Unidos permitiendo aplicar el sistema de maquila con países en el exterior, cancelando impuestos de importación únicamente sobre el valor agregado generado en el exterior. Cabe destacar, además, que en los años ochentas y en gran parte de los años noventas existía a nivel mundial un sistema de cuotas de exportación de productos textiles que los países de la región aprovecharon para atraer inversión extranjera directa en ese sector de la producción para la exportación, cuotas que anteriormente no existían, puesto que los países de la región no eran competitivos a nivel internacional, por lo que tampoco eran atractivos para establecer ese tipo de operaciones en ellos.

<sup>2</sup> La República Dominicana negoció con los países centroamericanos y con los Estados Unidos su incorporación a ese TLC, denominado finalmente DR-CAFTA, por sus siglas en inglés.

<sup>3</sup> Otros regímenes existentes pero de poca relevancia en la actualidad son el Régimen de Perfeccionamiento Activo, con el que se suspende temporalmente el pago de aranceles para la importación si el producto se reexporta en cierto periodo de tiempo, y el Régimen Devolutivo de Derechos, que permite la devolución de impuestos por importación de insumos a ser incorporados en la elaboración de productos de exportación.

<sup>4</sup> Los productos tradicionales de exportación son: Café en grano sin tostar; banano en fruta; cacao en grano, azúcar no refinado, tabaco en rama, cuero de ganado vacuno y porcino sin curtir, carne de ganado vacuno, camarón crudo, madera en trozas y madera aserrada, productos minerales sin procesar, ganado vacuno, porcino y caballar en pie, excepto de raza fina. Artículo 2, Ley de Fomento de las Exportaciones, No. 5162 de 1972.

<sup>5</sup> Cabe señalar que el establecimiento de empresas bajo el régimen de zonas francas en zonas de menor desarrollo relativo siempre ha sido un objetivo incluido en la ley, a través del otorgamiento de incentivos fiscales más generosos, o bien con plazos de vigencia más amplios. No obstante, la mayoría de las empresas se han establecido en el Valle Central, debido a la inexistencia de otras condiciones que hagan propicio el establecimiento de esas empresas en zonas de menor desarrollo relativo.

<sup>6</sup> El empleo calificado generado por esa empresa la convierte en una de las más grandes del país. A nivel mundial, esa empresa genera más de 350.000 puestos de trabajo, por lo que la operación de Costa Rica, en términos de empleo, representa solamente el 2% del empleo que genera a nivel mundial.

<sup>7</sup> No se dispone de todo el detalle acerca de las inversiones individuales de todas las empresas que explican las cifras globales recopiladas por el Banco Central.

<sup>8</sup> Información proporcionada por la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

<sup>9</sup> El programa Estado de la Nación identificó tres tipos de economía para analizar la realidad de la economía costarricense: la denominada “vieja economía”, que reúne las actividades de los sectores agrícola e industrial orientados al mercado interno y la producción exportable de productos tradicionales; la denominada “nueva economía”, que reúne los sectores agrícolas e industriales exportadores de productos no tradicionales, las empresas de zonas francas y las empresas de servicios (corporativos, centros de llamadas internacionales, etc.); y la economía de los denominados “servicios de apoyo”, que reúne al Gobierno, el comercio y otros servicios de apoyo y que funciona como mecanismo articulador

entre la vieja y la nueva economía. Para más detalles y análisis de la economía costarricense utilizando esta nueva clasificación, véanse los Informes del Estado de la Nación No. XVI y No. XVII.

<sup>10</sup> Conforme se incrementa la IED, lógicamente se incrementa también la repatriación de utilidades. De hecho, las remesas por concepto de utilidades al exterior se han comportado de manera correspondiente en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011). La promoción de mayores encadenamientos productivos sirve al propósito de incrementar el IND, lo cual no necesariamente reduce las remesas de utilidades al exterior.

<sup>11</sup> Nótese que las reformas a la ley de zonas francas en cuanto a que los incentivos no deben estar supeditados a la realización de exportaciones, se refiere únicamente a las empresas manufactureras, no a las empresas de servicios, por lo que los incentivos seguirán vigentes para todas las otras categorías de empresas que pueden solicitar los beneficios contenidos en la legislación sobre zonas francas.

<sup>12</sup> GAMA comprende el área cubierta por el Plan de Desarrollo Urbano más los siguientes cantones: Grecia – excluido el distrito de Río Cuarto -, Valverde Vega, Naranjo, Palmares y San Ramón – excluidos los distritos de Peñas Blancas, Zapotal, Piedades Norte, Piedades Sur y Ángeles -.

<sup>13</sup> Decreto Ejecutivo No. 35999-COMEX- H- MIDEPLAN, del 13 de mayo del 2010, Reglamento de la comisión especial para la definición de sectores estratégicos.

<sup>14</sup> Nicaragua y Honduras no tienen la obligación de modificar su legislación, debido a que están cubiertos por lo dispuesto en el Anexo VII del acuerdo respectivo en la OMC, el cual exonera de dicha obligación a aquellos países en desarrollo cuyo Producto Interno Bruto (PIB) por habitante sea inferior a US \$ 1.000 por habitante.

<sup>15</sup> Sería sumamente útil contar con una metodología que haga posible medir las compras locales, separando de ellas las compras de bienes no transables. PROCOMER aduce que no se cuenta con la información requerida para medir el grado de encadenamientos productivos con base en únicamente bienes transables producidos localmente. Sin embargo, los indicadores de compras locales utilizados en la actualidad inflan artificialmente las cifras, por lo que no son los apropiados. Para medir correctamente el grado de encadenamientos productivos es necesario desarrollar una metodología que permita recolectar la información requerida y poder elaborar índices apropiados para una medición certera de los encadenamientos productivos.

<sup>16</sup> El éxito de PROCOMER con su programa de fomento de los encadenamientos productivos no es compartido por todos los estudios que se han elaborado al respecto. Flores Sáenz (2011) afirma que no hay evidencia robusta de que ese programa haya contribuido de manera significativa en la generación de encadenamientos productivos entre empresas multinacionales de alta tecnología y suplidores locales. Monge – González, Rivera y Rosales – Tijerino (2010) señalan, con datos al 2007, que menos del 1% de las compras totales de las empresas multinacionales en el país son atribuibles al programa de encadenamientos productivos. Además, señalan que la contribución del programa a los encadenamientos productivos es muy limitada, ya que las pequeñas y medianas empresas enfrenten “cuellos de botella” que demandan un apoyo integral para el mejoramiento de la tecnología, el financiamiento, calidad, recurso humano y prácticas gerenciales, entre otros.

<sup>17</sup> Durante la ejecución de diferentes iniciativas se han unido a la comisión otras organizaciones, tales como la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC), el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), entre otras.

<sup>18</sup> Es claro que el fomento de los encadenamientos productivos topa a menudo con el problema de que las empresas transnacionales obtienen algunos de sus insumos de proveedores globales o de empresas proveedoras propias – compras intra-firma -. Incluso, en la mayoría de los casos, los departamentos de

proveeduría de esas empresas no se encuentran en el país sino en la casa matriz, lo que dificulta el acceso de nuevos proveedores.

<sup>19</sup> Cámara de Industrias de Costa Rica, Carta dirigida a la Comisión especial encargada de conocer y dictaminar el proyecto de ley de solidaridad tributaria, Expediente No. 18270, Octubre 2011.

<sup>20</sup> El análisis comparativo con otros países podría extenderse a otros países fuera de la región. Sin embargo, ello no es necesario. Por una parte, algunos países del sudeste asiático ofrecen más incentivos que los que ofrece Costa Rica – “grants” y otros beneficios -, como se mencionó anteriormente, además de la exoneración de impuestos. Por otra parte, aquellos países en los que la IED sí paga algunos impuestos – por ejemplo Irlanda -, también se otorgan “grants” y otros beneficios. En todo caso, quienes favorecen que la IED no pague impuestos en Costa Rica consideran que el pago de impuestos de la IED en Costa Rica es improcedente, en razón de que no se otorgan otros beneficios; además, aducen que existen otros obstáculos que los incentivos tienden a compensar, tales como la complejidad en trámites y procedimientos, la deficiente infraestructura en algunos campos, entre otros.

<sup>21</sup> <http://mobile.bloomberg.com/news/2011-10-11>

<sup>22</sup> Importante de destacar es que, una vez que las empresas de zonas francas notaron que sus esfuerzos para evitar esa reforma no serían fructíferos, se abocaron a solicitar aclarar en el texto de ley que la eliminación de la exoneración de los impuestos por remesas al exterior por concepto de pago de dividendos, ya que en el articulado de la ley eso no parecía estar claro. No obstante, los llamados a aclarar en el texto de la ley que las reformas estaban dirigidas únicamente a las nuevas empresas a partir del año 2015 tampoco fueron atendidos.

<sup>23</sup> Para una descripción detallada de la propuesta de negociación de Acuerdos de Entendimiento con la IED en zonas francas, véase: Alonso, 2008, Costa Rica: Conceptualización de nuevos incentivos para la atracción de inversión extranjera directa en alta tecnología, Banco Interamericano de Desarrollo, trabajo elaborado para el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

<sup>24</sup> Parte del discurso del Presidente Obama a los trabajadores de la empresa Boeing, Febrero 12, 2011. [www.heraldnet.com/article/20120217/NEWS01/702179834](http://www.heraldnet.com/article/20120217/NEWS01/702179834)

<sup>25</sup> Parte del texto del discurso del Presidente Obama a los trabajadores de la empresa Boeing, Febrero 12, 2011. [www.heraldnet.com/article/20120217/NEWS01/702179834](http://www.heraldnet.com/article/20120217/NEWS01/702179834)

<sup>26</sup> La larga lista de programas, fondos de financiamiento y posibilidades de obtención de fondos para fines específicos puede verse en <http://selectusa.commerce.gov/investment-incentives>