

19 de octubre, 2021

PR-141-2021

Señor

Pablo Heriberto Abarca

Presidente

Comisión Permanente de Gobierno y Administración

Asamblea Legislativa

Estimados señores Diputados:

En relación con el proyecto 22.607: Ley de Fortalecimiento de la Competitividad Territorial para Promover la Atracción de Inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM), hemos analizado el proyecto y tenemos observaciones que a nuestro criterio ameritan que el texto sea mejorado antes de convertirlo en Ley de la República.

- Al responder exclusivamente a un criterio geográfico (dentro o fuera de la GAM o GAMA) el proyecto no promoverá que la nueva inversión se ubique en las zonas que requieren mayor reactivación y generación de empleo. Además, un esquema tan amplio de incentivos y exigencia de menores niveles de inversión nueva para instalarse en el Régimen de Zona Franca fuera de la GAM generaría una mayor presión fiscal sobre el Régimen Definitivo.
- Se deben eliminar del proyecto las modificaciones que se hacen en el Artículo 2 y en el inciso c del Artículo 17 de la Ley de Zona Franca, relacionadas con el cumplimiento del Índice de Elegibilidad Estratégica para las Empresas de Servicios (IEES). El cumplimiento de este Índice es parte de las reformas en el proceso de adhesión a la OCDE y se incorporó en la Ley N.º 9689 del 24 de mayo del 2019, "Asegurar el cumplimiento de los estándares internacionales establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el marco inclusivo del plan de acción de lucha contra la erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS, "Acción 5)".
- No se considera oportuno la exoneración del impuesto de renta para los trabajadores dependientes (asalariados) para empresas que se instalen fuera de la GAMA. Esto podría no sólo generar una deslocalización de trabajadores sólo por un incentivo tributario, sino que podría ser una fuente de elusión fiscal. Además, una reforma como

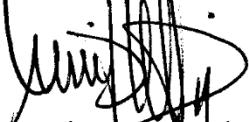
la propuesta podría rozar con principios constitucionales de igualdad y proporcionalidad.

Las reducciones en las cargas sociales se consideran excesivas en tiempo y no consideramos oportuno que debería de darse, en ningún caso, la exoneración total.

Se adjunta a este documento un análisis detallado de los aspectos que, desde la CICR, consideramos deben corregirse en el proyecto de ley.

La Cámara de Industrias de Costa Rica apoya decididamente el Régimen de Zonas Francas y defiende la seguridad jurídica de las empresas instaladas en el país, poder apoyar zonas de menor desarrollo relativo o actividades estratégicas es un objetivo valioso, al igual que promover los encadenamientos con la empresa local, pero debemos apostar por una visión país en la aprobación de una extensión de los beneficios fiscales para no afectar a las empresas e inversiones en Régimen Definitivo o bien crear un privilegio a trabajadores privados, cuando hemos insistido en eliminar esa práctica en el ámbito público.

Cordialmente,



Enrique J. Egloff
Presidente

Copia: Sra. María José Corrales, Jefe de Fracción, PLN
Sra. Laura Guido, Jefe de Fracción, PAC
Sr. Eduardo Cruickshank, Jefe de Fracción, PRN
Sr. Wálter Muñoz, Jefe de Fracción, PIN
Sr. Otto Roberto Vargas, Jefe de Fracción, PRSC
Sr. José María Villalta, Jefe de Fracción, PFA
Sr. Eric Rodríguez, Bloque Independiente
Sra. Ivonne Acuña, Bloque Independiente
Sra. Shirley Díaz, Bloque Independiente
Sr. Jonathan Prendas, Secretario, Com. Permanente Gobierno y Administración, AL
Sr. Victor Morales, Comisión Permanente Gobierno y Administración, AL
Sr. Luis Fernando Chacón, Comisión Permanente Gobierno y Administración, AL
Sra. Zoila Volio Pacheco, Comisión Permanente Gobierno y Administración, AL
Sr. Carlos Ricardo Benavides, Comisión Permanente Gobierno y Administración, AL
Sr. Dragos Dolanescu, Comisión Permanente Gobierno y Administración, AL
Sr. David Gourzong, Comisión Permanente Gobierno y Administración, AL

Inquietudes sobre contenido del Expediente 22607 “Ley de Fortalecimiento de la Competitividad Territorial para Promover la Atracción de Inversiones Fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM)”

1. Consideraciones generales

- La ampliación de actividades y de incentivos para empresas del Régimen de Zona Franca no obedece a criterios de desarrollo regional, polos de desarrollo o actividades estratégicas sino a un enfoque fundamentalmente de carácter geográfico y de concentración urbanística y poblacional (GAM o GAMA versus fuera de GAM o GAMA).
- Lo anterior podría conducir a que su aprobación genere nuevas distorsiones en el desarrollo socio económico del país con elementos que favorecen el traslado de inversiones o empresas sin necesidad de que sumen más inversión agregada, productividad y articulación productiva, aumento de la elusión fiscal, mayor presión fiscal para las empresas del régimen definitivo y en algunos casos hasta generación de condiciones de competencia desigual para el encadenamiento de empresas PYME a las empresas de zona franca. Esto podría darse con un efecto negativo mayor si los nuevos beneficios se amplían a todos los cantones fuera de la GAM.

2. Sobre contenidos específicos

- La ambigüedad del contenido del artículo 1 y la eliminación, en el artículo 3 del proyecto, de la palabra “inicial” del segundo párrafo del artículo 1 de la Ley 7210, para calificar el requerimiento de la inversión nueva que debe hacerse como mínimo para que el régimen le sea otorgado, podría estar abriendo portillos que generen una mayor posibilidad de traslado de empresas del régimen definitivo al régimen de ZF. También se debe considerar que se están reduciendo los montos de la inversión para ingresar al régimen en categorías específicas para las empresas que se instalen fuera de la GAMA (o GAM si se amplía los cantones a considerar).
- La propuesta, contenida en el nuevo artículo 1 bis para la ley 7210, plantea inquietudes sobre la conveniencia y legitimidad de considerar como inversión nueva de una empresa para acceder al Régimen de Zona Franca, recursos destinados por la empresa para financiar

infraestructura pública y para desarrollar capital humano. No pareciera conveniente poner a las empresas a tratar de suplir falencias que no han sido adecuadamente satisfechas por el Estado, esto podría desnaturalizar el Régimen de Zona Franca además de que requeriría un sistema de seguimiento y control de ese tipo de “inversiones” que sería costoso y atentaría contra una operatividad eficiente del Régimen. Adicionalmente la norma que define las áreas de inversión en capital humano no es clara, pareciera que puede cubrir tanto capacitaciones propias de la empresa como externas, y por ejemplo, la inversión en capital humano en investigación y desarrollo, tal y como está redactado, apunta más a un pago de salarios a un investigador o un gestor de mejora continua o innovación, no la actividad de investigación per se en donde, por ejemplo, se contemple el pago de licenciamiento con alguna investigación de las universidades locales.

- La reforma al artículo 2 de la Ley 7210, que refiere al tratamiento fiscal de las empresas de servicios estipuladas en el inciso c) del artículo 17, no pareciera conveniente que por establecerse fuera del GAM, a una empresa se le haga el reconocimiento automático del parámetro de encadenamientos del Índice de Elegibilidad Estratégica para las Empresas de Servicios (IEES). Esto no solo va contra el supuesto objetivo del proyecto de promover los encadenamientos sino, y más grave aún, contraviene el hecho de que la incorporación del IEES se realizó como parte de las reformas incluidas en la Ley N° 9689 del 24 de mayo de 2019, "asegurar el cumplimiento de los estándares internacionales establecidos por la organización para la cooperación y el desarrollo económicos (OCDE) en el marco inclusivo del plan de acción de lucha contra la erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS, "acción 5"). Esta última preocupación se plantea también en las reformas al inciso c) del artículo 17 en la que se elimina, a lo mejor por un error material, como categoría de clasificación de las empresas en Zona Franca a “las empresas de servicios que cumplan con el Índice de Elegibilidad Estratégica para Empresas de Servicios (IEES)” y en las que se crea una categoría aparte, en el inciso g) para los centros de servicios de salud los que quedarían excluidos, aunque son empresas de servicios, de cumplir el IEES.
- La reforma que se plantea al artículo 15 debe revisarse ya que el encabezado y el primer párrafo no son claros. Pero lo más importante es que varios de los trámites ya tienen el plazo máximo de resolución que se plantea, incluso algunos son menores, ya que son automáticos, debido a

que ahora se realizan en línea. Surge además la inquietud de que, siendo la tramitomanía un problema de competitividad para todo tipo de empresa y siendo la institucionalidad pública, en su mayoría de carácter nacional, se plantee como incentivo una pretendida reducción de plazos de resolución de trámites sólo por el hecho de que una empresa pertenece a un régimen especial y se ubica en una determinada geografía del país. Recientemente se aprobó una reforma a la Ley 8220 por lo que el planteamiento realizado con esta reforma podría estar desfasado o resultar inocuo para el objetivo que se persigue.

- Las reformas que se hacen a los incisos h) e i) del artículo 21 plantean una reducción significativa en los montos de inversión nueva que se requiere para que una empresa fuera del GAM que ingrese al régimen. Tales montos no parecieran haber sido establecidos a partir de estudios técnicos para justificarlos y podrían resultar en una reducción desproporcionada, máxime si se considera que en la nueva inversión ya no sólo contará la inversión propia del activo fijo de la empresa, sino la inversión en infraestructura pública y capital humano.

El nuevo incentivo que se plantea en el artículo 16 ter, podría resultar no sólo excesivo en plazo, sino que, si bien se plantea como temporal para el trabajador, es de uso permanente para la empresa ya que el plazo corre a partir de que la empresa lo reporta como trabajador nuevo en su planilla. Tal y como está planteado, además podría generar que una persona disfrute del beneficio de la exención del impuesto sobre la renta de sus remuneraciones por más de ocho años al rotar, en su vida laboral, en diferentes empresas acogidas al Régimen y ubicadas fuera del GAMA. Es importante además que se revise posibles roces con principios constitucionales de tributación, ya que surge la duda de ante dos salarios iguales un ciudadano deba pagar el impuesto sobre la renta y otro no, solamente porque el segundo trabaja en una empresa en el Régimen de Zona Franca ubicada fuera del GAMA.

- El anterior incentivo y los otros de reducción de cargas patronales sobre la planilla, establecidos en los artículos 5 a 10 del proyecto 22635, se resumen en el siguiente cuadro:

Expediente 22607

Incentivos fiscales para empresas en Zona Franca fuera del GAMA*/

Impuesto o carga social	Incentivo	Periodo	Beneficiarios
Impuesto sobre la renta sobre remuneraciones de trabajadores	Exoneración	8 años	Trabajadores nuevos **/ de empresas que se instalen o reinviertan en ZF fuera GAMA
Aporte patronal al FODESAF (5% sobre planilla)	Exoneración	5 años	Empresas nuevas que se instalen en ZF fuera GAMA ***/
	1%	Año 6 al 10	
Aporte patronal al Banco Popular (0.5% sobre planilla)	Pago de 0.25%	10 años	Empresas nuevas que se instalen en ZF fuera GAMA ***/
Aporte patronal al IMAS (0.5% sobre la planilla)	Exoneración	10 años	Empresas nuevas que se instalen en ZF fuera GAMA ***/
Aporte patronal al INA (1.5% sobre planilla, a excepción del agropecuario que es de un 0.5%)	Pago de 1.0% para todos los sectores	10 años	Empresas nuevas que se instalen en ZF fuera GAMA ***/

*/ Aplica a los cantones fuera de la GAM excepto los cantones de Grecia, Naranjo, San Ramón, Sarchí y Palmares.

**/ Aplican restricciones. Implica sistema de control. (Nuevo artículo 16 ter Ley 6210)

***/ Deben cumplir con uno de dos requisitos: i) Generar permanentemente 30 empleos o ii) Impartir programas de capacitación previamente aprobados (Artículo 10).

- Los plazos parecieran excesivos y en principio deberían responder a un plazo razonable de realización de la inversión nueva o instalación de la empresa, inicio de operaciones y logro del punto de equilibrio, por lo que no deberían exceder los 4 años. Igualmente, de mantenerse la exoneración de renta debería regir igualmente en función de ese mismo plazo, es decir, los trabajadores nuevos tendrán la exención como máximo durante los primeros 4 años en que se instale la empresa.
- Preocupa el impacto que, en el mediano plazo, pueda tener sobre los ingresos tributarios y de cargas sociales, una batería tan amplia de incentivos y que ello pueda generar una mayor presión fiscal, así como

otras desigualdades competitivas para las empresas del régimen definitivo.

3. Estructura de la ley

- El articulado presenta serias deficiencias de contenido y técnica legislativa. La nueva ley sólo tiene dos artículos y los restantes 8 son reformas a otras leyes particularmente a la Ley 7210. El primero tiene una redacción ambigua y clarificando su contenido debería de incorporarse como reforma a la Ley 7210 ya que refiere sobre los incentivos que se otorgan y regulan en esta ley, de lo contrario se podría estar generando un doble grupo de beneficiarios y creando inseguridad jurídica. el segundo es irrelevante para los efectos de la nueva ley pues “las definiciones” no se utilizan en ningún nuevo artículo y si correspondiera establecerlas, se debería hacer como reforma a la ley 7210 o mejor aún, dejarlas para el reglamento de la ley 7210.
- Además, se utilizan dos artículos (el 3 y el 4) para plantear las reformas a la Ley 7210, lo que conduce a que no se siga un adecuado ordenamiento de las reformas por el número de artículo y que además se planteen dos reformas a los artículos 16 bis y 17 de la ley 7210.
- Se denominan Capítulos a cada una de las reformas a otras leyes que sólo tienen un artículo. Lo correcto sería establecer un solo Capítulo de reformas a otras leyes. Además, el incentivo del impuesto sobre la renta sobre asalariados que se establece en el nuevo artículo 16. ter propuesto no sigue la misma y correcta técnica legal de hacer la reforma en la Ley del Impuesto sobre la Renta.