

La inversión extranjera directa en Costa Rica: El impacto del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

Foreign Direct Investment in Costa Rica: The impact of the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures

Ruddy Guadamuz González¹

Resumen

Costa Rica no es un destino principal para la atracción de IED. El país requiere de un esquema de incentivos que le permitan competir con éxito en el mercado internacional y para esto recurre a la aplicación de subvenciones, particularmente bajo el Régimen de Zona Franca. Sin embargo, al suscribir el ASMC de la OMC y establecerse subvenciones de carácter “prohibido”, Costa Rica inicia el desarrollo de un nuevo esquema de atracción de inversiones.

Abstract

Costa Rica is not an important destiny for FDI's attraction. The country needs of a scheme of incentives that permits to compete successfully on the international market and for this it resorts to the application of subsidies, particularly under the Free Zone. Nevertheless, on having signed the ASCM of the WTO and to there be established subsidies of "prohibited" character, Costa Rica begins the development of a new scheme of attraction of investments.

Palabras claves: OMC – ASMC – Zonas Francas – Inversión Extranjera Directa – Exoneraciones Fiscales

Keywords: WTO – ASMC – Free Zones – Foreign Direct Investments – Fiscal Benefits

¹ Bachiller en Contaduría. Candidato a la Licenciatura en Negocios Internacionales, ULACIT. Correo electrónico: rguadamuz@kpmg.com

La inversión y el desarrollo económico.

Las empresas transnacionales han sido protagonistas de la globalización económica en el escenario internacional como consecuencia de su capacidad estratégica y flexibilidad organizacional, con la que logran enfrentar la creciente incertidumbre de los mercados y la vulnerabilidad sistemática (Ventura-Dias, 2003).

De acuerdo con datos del Instituto de Finanzas Internacional (IIF) para el 2005 la inversión extranjera privada en Latinoamérica alcanzará unos 46.200 millones de dólares; México se coloca como el principal destino de capital extranjero seguido de cerca por Brasil.

La región centroamericana es una región estratégica para las compañías multinacionales. Hernández (1998) señala que el interés se debe a una serie de factores competitivos que le ofrece el istmo relacionados con el tamaño del mercado, bajos costos de producción, la dolarización, estabilidad política, bajos costos de transportes, entre otros. Indica además el compromiso de los gobiernos por atraer inversiones de capital que generen un mayor dinamismo en la región e impulsen oportunidades de desarrollo para la mano de obra, creación de aglomerados o *clusters* y el fortalecimiento paralelo de instituciones relacionadas en educación y proveeduría de bienes y servicios.

De acuerdo con el Banco Central de Costa Rica, para el 2004 Costa Rica cerró con 597 millones de dólares en inversión extranjera directa consolidándose así como el mayor receptor de inversión extranjera directa de la región centroamericana, estimó un crecimiento superior al 30% de la IED en la región; el país creció 3,9%, al pasar de \$574,2 millones en el 2003 a \$596,8 millones en el 2004 (GIIED, 2005). Camacho (2005) indica que como consecuencia del deterioro de las exportaciones agrícolas basadas en café y banano Costa Rica ha iniciado el camino para aprovechar las oportunidades en los mercados internacionales y se presenta al mundo como un destino excepcional para la atracción de inversión extranjera. La OMC (2001) destaca el crecimiento económico sostenido particularmente entre 1998 y 1999, como consecuencia del incremento de la inversión en zonas francas y la posterior actividad exportadora de las empresas que

operan bajo este régimen así como los cambios en la política de comercio exterior en busca de la promoción, disposición e inserción económica en la dinámica de la economía internacional.

En años recientes, el crecimiento sostenido de flujos de inversión coloca al país como un ejemplo a nivel mundial en aspectos relacionados con la competitividad. China, Costa Rica, Hungría, Irlanda México y Corea forman parte del grupo de países que fueron señalados por el “Informe sobre las inversiones en el mundo 2002” como naciones protagonistas en el escenario internacional en torno al tema de la atracción de inversión extranjera directa gracias al trabajo de los gobiernos por la generación de políticas y la promoción de sectores dinámicos y específicos.

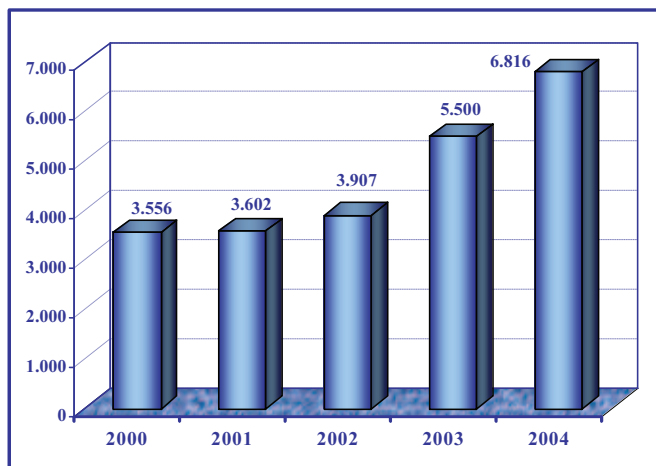
La organización para la Cooperación Internacional y Desarrollo (OCDE, 2002) sostiene que “la IED promueve el derrame (spillover) tecnológico, contribuye a la formación de capital humano, impulsa la integración del comercio en el plano internacional, ayuda a crear un entorno empresarial más competitivo y fortalece el desarrollo de las empresas” (pág. 9).

Costa Rica y el capital fórneo

La atracción de inversión extranjera en el país ha logrado colocarse como uno de los pilares del desarrollo de Costa Rica. La Coalición Costarricense de Iniciativas de

Desarrollo (CINDE) destaca la promoción de la actividad exportadora hacia terceros mercados que condujo a la creación del régimen de zona franca en 1982 y “cuyo crecimiento se ha convertido en un complemento importante de los atractivos existentes para la instalación de más de 400 empresas pequeñas, medianas y

Gráfico 1
Empleo directo del sector servicios basado en Teconologías de Información y Comunicación.



Fuente: CINDE

grandes de inversión extranjera directa en el país”(2005). El impacto que ha tenido la actividad comercial en las zonas francas ha sido particularmente importante en cuanto al empleo, para el año 2000 el sector ya generaba más de 31.000 puestos de trabajo desarrollando sus actividades en múltiples campos (OMC, 2005).

El régimen de Zona Franca es administrado por la Promotora de Comercio Exterior; la Ley 7210 las define como “zonas primarias de operaciones aduaneras y fiscales extraterritoriales. Se constituyen como instalaciones designadas para la realización de operaciones económicas basadas en la importación de insumos y materias primas, la fabricación y ensamble o bien, el mercadeo y comercialización de productos, así como el desarrollo de servicios para la exportación” (art. 1). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define las zonas francas industriales como “zonas industriales con incentivos especiales para atraer inversores extranjeros, donde los materiales importados son objeto de cierto grado de procesamiento antes de que se los reexporte” (OIT, 1997).

La evolución creciente de la participación de empresas multinacionales, según señala el Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa (2005):

(...el incremento de compañías internacionales) respondió a factores como el mayor crecimiento económico en los principales países inversores y receptores de inversión, aunado a las mejoras en la rentabilidad de las corporaciones y la recuperación en el precio de las acciones, permitiendo que éstas generaran más ganancias y por lo tanto un monto mayor fuera destinado a la reinversión de utilidades. Adicionalmente, a nivel mundial se percibió un repunte en el financiamiento de las casas matrices hacia las subsidiarias ubicadas, en especial, en los países subdesarrollados. A lo anterior también contribuyó la continua liberalización de los mercados comerciales y la proliferación de acuerdos bilaterales o multilaterales de inversión.

El país otorga a través del régimen de zona franca exenciones fiscales para las empresas que operen bajo este esquema asociados con la exportación e importación de bienes y servicios (Ley ZF art. 20). Sin embargo, existe un compromiso adquirido por el gobierno con la OMC al suscribir el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) en el que se establecen normativa relacionada, entre otras cosas, con la aplicación de subvenciones concedidas específicamente a una empresa o rama de

producción o a un grupo de empresas o ramas de producción y en el cual se define el término “subvención” y el concepto de “especificidad” (OMC, 2005). De acuerdo con las partes II y III del ASMC, ciertas normas y procedimientos relacionados establecen dos categorías básicas de subvenciones: subvenciones prohibidas y subvenciones recurribles (es decir, que pueden ser objeto de impugnación en la OMC o dar lugar a la aplicación de medidas compensatorias).

El presente artículo tiene como objetivo analizar el impacto del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC en el marco del régimen de Zonas Francas en Costa Rica. Para lograrlo se evaluará la evolución de las actividades económicas desarrolladas bajo la modalidad de zona franca, políticas de atracción de capital foráneo y su importancia económico-social para el país así como los compromisos suscritos por el país en materia de subvenciones a través del ASMC. En este sentido, será importante además profundizar en la propuesta política del gobierno de acuerdo con experiencia de otros países considerando el impacto del ASMC en la atracción de inversión extranjera directa.

Retos y oportunidades del mercado internacional

Considerando que el país continúa beneficiándose de los flujos de capital crecientes hacia Latinoamérica (Leitón, 2005) y el régimen de Zona Franca se ha transformado en un esquema cuya vocación a futuro es convertirse en polos de atracción de inversión internacional y nacional, en centros de logística y gestores de comercio de bienes y servicios (Rojas, 2005), es importante señalar el reto que representa para Costa Rica el diseño de estrategias que le permitan continuar atrayendo de manera exitosa capital foráneo sin que esto implique contrariar los acuerdos suscritos con la OMC.

El paquete de beneficios fiscales es uno de los principales responsables de atraer la atención del inversionista, Camacho (2005) señala que:

Es claro que los países que pretendan atraer inversiones en este tipo de actividades de manera sostenida, deben ofrecer como condición esencial telecomunicaciones de avanzada en condiciones competitivas, en términos de disponibilidad, costo, calidad e innovación, puesto que solo así se pueden brindar

las condiciones tecnológicas necesarias para el manejo y transferencia rápida, económica y confiable de bases de datos, información y comunicación entre distintos centros de prestación de servicios.

El capital no sólo se concentra, afirma Hernández (2002); también se ha centralizado su manejo. Se trata aquí de la tendencia a organizar la producción sobre una base regional o mundial, lo que supone que las unidades ubicadas en unos países elaboran unas partes o componentes, y las situadas en otros, ensamblan. El crecimiento de la inversión de capital en Costa Rica bajo el esquema de Zona Franca se ha sido constante (ver tabla 1).

Tabla 1.1
Costa Rica: Inversión Extranjera Directa por Grupo de Empresas

Millones de dólares								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 1/
Empresas Extranjeras ^{2/}	137,1	153,1	206,9	108,1	112,0	349,4	178,3	139,0
Sector Turismo	79,3	61,4	84,7	52,1	111,5	76,0	88,3	51,4
Sistema Financiero	-0,2	22,1	93,4	27,1	41,3	16,3	1,3	19,0
Zona Franca	184,7	370,5	225,5	226,7	181,5	226,0	311,8	369,7
Perfeccionamiento Activo	6,0	4,5	8,9	-5,3	12,3	-9,3	-5,5	17,7
TOTAL	406,9	611,7	619,5	408,6	458,5	658,4	574,2	596,8

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

1/ Cifras preliminares.

2/ No amparadas a regímenes especiales

Las subvenciones que los gobiernos otorgan se dividen en dos amplias categorías: subvenciones de reducción de costos y subvenciones de incremento de ingresos. (FAO, 2000). En otras palabras, las distintas intervenciones gubernamentales (o la falta de ellas) se clasifican según si tienden primariamente a reducir el costo de producción y comercialización o a aumentar los ingresos de las mismas. En este contexto, tal y como lo señala el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (2004):

Los Acuerdos Internacionales de Comercio, dibujan un panorama intrincado y complejo que define las distintas herramientas con que cuenta cada país para actuar ante las distorsiones en el comercio internacional de mercancías; problemas de competencia desleal como situaciones relacionadas con la cantidad o

proporción de importaciones frente a la producción interna, dumping y subvenciones.

La legislación que reúne normas para regular las actividades comerciales está conformada por el compromiso relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping), el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) y el Acuerdo sobre Salvaguardias del Acuerdo por el que se establece la OMC.

Inversión y beneficios fiscales, el caso de las subvenciones.

El ASMC contiene una definición convenida de lo que es una subvención e introduce el concepto de subvención "específica": en la mayor parte de los casos, una subvención obtenible únicamente por una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción dentro de la jurisdicción de la autoridad que otorga la subvención (OMC, 2005). Se basa en el Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII, que se negoció en la Ronda de Tokio y en el que se decidió que únicamente las subvenciones específicas quedarían sujetas a las disciplinas previstas en el acuerdo.

Existen a su vez subcategorías que distinguen tres tipos de subvenciones; prohibidas, recurribles o no recurribles (ASMC, art 3,5,8) Las primeras se refieren a subvenciones "supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones; y las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales, con preferencia a los importados, también como condición única o entre otras varias condiciones". Se establece además que ningún miembro deberá causar, mediante el empleo de subvenciones recurribles, "efectos perjudiciales para los intereses de otros signatarios como, por ejemplo, daño a su producción nacional, anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para ellos, directa o indirectamente". Finalmente, las subvenciones no recurribles "bien pueden ser subvenciones no específicas, o subvenciones específicas que supongan asistencia para actividades de investigación industrial, o de desarrollo precompetitivo, la asistencia a regiones desfavorecidas o cierto

tipo de asistencia para adaptar las instalaciones existentes a nuevos requisitos ambientales impuestos por la legislación y/o los reglamentos.”

A partir de acá, y tal como lo señala Ramírez (2005):

Es importante recordar, que el ASMC, es un acuerdo sobre bienes y no sobre servicios, eso quiere decir que son las subvenciones a bienes sobre las que rige el Acuerdo. En la medida que el “producto” producido y exportado de una zona franca es un servicio, el acuerdo no se aplica. En cambio, si un beneficio en una zona franca es la provisión subvencionada de un servicio utilizado como “insumo” en la producción de un bien, el Acuerdo se aplica.

De conformidad con el AGCS, las subvenciones a los servicios no están prohibidas ni son recurribles, al menos de momento. Conviene además tener claro el papel que los beneficios fiscales tienen como parte de una verdadera política de inversiones, orientado a corregir fallas del mercado generadas en la mayoría de las ocasiones como consecuencia externalidades (Ramírez, 2005)

La Presidenta de la Conferencia de la AMOPI, Patricia Francis (Jamaica), advirtió a los gobiernos de los países en desarrollo los retos que les esperaban en el futuro, el plazo de que disponen para transformarse en cumplimiento de las normas de la OMC es breve así como la imperiosa necesidad de crear un entorno eficaz que permita atraer y retener inversión extranjera directa orientada a las exportaciones (2003). Señaló además que “la modernización y la transformación de las burocracias y los marcos jurídicos de los países en desarrollo es un proceso largo y difícil, y que ha resultado más fácil y más rápido para la mayoría de los gobiernos adoptar medidas discretas en apoyo de la producción orientada a la exportación, dejando a la vez tiempo para que las empresas nacionales resultasen más competitivas a nivel mundial.”

Países como Chile, México, Brasil, Singapur, Irlanda y Malta tienen claro qué ofrecerán una vez que se aplique los acuerdos de la OMC; Malasia, Filipinas y China ya definieron el monto del impuesto sobre la renta y también los incentivos a firmas de alta tecnología y el concepto de empresas "pioneras" (Barquero, 2005).

Motores de inversión

La India se ha convertido en uno de los principales países en la atracción de capital foráneo. Datos de la UNCTAD-DITE para el 2004 señalan que junto a China se encuentran como las ubicaciones más atractivas para la IED 2005-2007 en la región asiática.

El subcontinente asiático cuenta con múltiples ventajas competitivas. Destaca el creciente poder adquisitivo del mercado interno así como el acceso a mercados regionales a través de acuerdos de cooperación como SAARC, Indian Ocean Rim countries (IOC-ARC), y sociedades de diálogo con EU y ASEAN. La India se ha consolidado como un importante enclave en el cual se desarrollan actividades tecnológicas e industriales de innovación y crecimiento.

Según subraya la embajada de la India en Cuba “el Gobierno estaría muy interesado en promover mayor inversión extranjera a fin de complementar los recursos nacionales y lograr en los próximos cinco años nuestro objetivo del 8% de crecimiento económico” (SINHA, 2005). Con la liberalización económica iniciada en 1991 se iniciaron reducciones significativas en los aranceles y otras barreras comerciales, ajustes significativos en las políticas monetarias y fiscales del gobierno así como reformas al sector financiero que cuenta con un sistema bancario desarrollado, red bancaria comercial con más de 63,000 sucursales, apoyada por un número de bancos internacionales, proyectos conjuntos en seguros e instituciones financieras a nivel nacional y estatal. Incentivos fiscales y de inversión especiales para exportaciones y ciertos sectores tales como electricidad, electrónica, telecomunicaciones, software, petróleo y gas, y actividades de investigación y desarrollo. Finalmente, se establecieron de Zonas Económicas Especiales (ZEEs) que proporcionan facilidades de operación virtual fuera del territorio y las ventajas de una zona de libre comercio. (OCDE, 2002a)

El informe señala además que “en los años venideros India tendrá una ventaja más: 770 millones de jóvenes entre 1100 millones de habitantes. La población joven se mantendrá hasta 2050 y contará con otros 47 millones de habitantes en edad laboral, mientras que

muchos países de la OCDE, como Francia, sufrirán escasez en ese renglón”. La representación india en Cuba explica que su país poseerá una carga demográfica favorable entre 2010 y 2030; aprovechar esta oportunidad implicará inculcar destrezas, fortalecer el sistema educativo e introducir reformas al desarrollo de los recursos humanos (SINHA, 2005).

El Gobierno promueve la llegada de IED a través de incentivos para la inversión en el cual el Estado financia una parte del costo del capital fijo del proyecto. Existen además incentivos en tarifas que se extienden a través de los gobiernos de los estados en diferentes formas, tales como la exención del pago del impuesto correspondiente, congelamiento en la tarifas establecidas por periodos determinados para empresas nuevas.

Tales incentivos incluyen préstamos a tasas preferenciales otorgados por las Corporaciones Financieras del Estado, precios preferenciales en bienes elaborados por las Pequeñas Empresas (SSIs) en compras realizadas por organizaciones gubernamentales o paraestatales. Exención de los pagos de octroi (impuesto de ingreso) por un cierto periodo de tiempo específico, asignación preferencial de tierra y naves en zonas industriales de SSIs y otorgamiento de préstamos libres de intereses en lugar de impuestos de ventas diferidos (CCAAS, 2005)

Irlanda: IED, estrategia y desarrollo

Irlanda fue uno de los primeros países que adoptó una política nacional explícitamente orientada a la atracción inversión extranjera directa. De hecho, la primera Zona de Procesamiento de Exportaciones nivel mundial fue establecida a fines de la década de 1950 en el área cercana al aeropuerto Shannon en Irlanda (OCDE, 2002a)

La mayor presencia de IED en Irlanda implicó cambios en muchos otros aspectos de la economía de ese país. Sauvant (2005) señala que la tradicional relación (o dependencia, según algunos) de la economía irlandesa con la inglesa, disminuyó en forma importante a partir de la apertura de Irlanda ante la inversión extranjera.

El despegue de la economía de Irlanda se da a partir de 1960 (véase, entre otros, O'Sullivan, 1987 y OCDE, 1994 y las referencias citadas en esos trabajos). Según dicho estudio “la IED ha contribuido en forma importante en la diversificación y crecimiento de las exportaciones, en la expansión y modernización del sector industrial, en la creación de empleo en el sector privado, en la provisión de divisas y en la difusión y aplicación de nuevas tecnologías.”

Algunos estudios han identificado a los siguientes factores como los posibles determinantes de este resultado del éxito de Irlanda: la política de incentivos fiscales y financieros, las ventajas de localización geográfica que convierten a Irlanda en una puerta de entrada al gran mercado europeo y la calidad y el costo relativo de la fuerza laboral irlandesa (WIR, 2005).

Subvenciones e IED en Costa Rica.

El país otorga exenciones tributarias a empresas extranjeras o nacionales mediante sus zonas de procesamiento de exportaciones. Larrain, López-Calva y Rodríguez-Clare (2000) señalan que este hecho implica un menor riesgo para la política económica.

Según Rosales y colaboradores (2000), Costa Rica no tiene ventajas comparativas en cuanto a incentivos fiscales para la IED en relación con sus competidores. En una encuesta de inversionistas extranjeros realizada en 1999, las características más favorables de Costa Rica resultaron ser su estabilidad política, un gobierno democrático, una buena gestión del gobierno y la calidad de su fuerza de trabajo, además de su relativa proximidad al mercado estadounidense. En este sentido, Irlanda y la India tienen a su favor una fuerza laboral más numerosa y con un mejor nivel de inglés

Tal y como señala Rafael Ramírez (2005), director de inversiones de COMEX, el impacto que tiene en la economía la IED constituye un verdadero negocio social en el cual el gobierno cede a las compañías una parte de sus obligaciones tributarias con el propósito de incentivar la inversión y el encadenamiento de las actividades económicas. El país “no es por sí mismo un destino habitual para el establecimiento de empresas

foráneas, requiere establecer un paquete de beneficios que compense aquellos factores que no representan competitividad como lo son el tamaño del mercado e infraestructura, entre otros”. El desarrollo de políticas de atracción de capital foráneo en naciones como Irlanda, China y Puerto Rico están basados en disminuciones de la carga impositiva (renta, investigación y desarrollo, créditos fiscales para actividades de valor agregado), incentivos financieros y al empleo.

La utilización de esquemas de incentivos fiscales para la atracción de inversión tienen un efecto muy importante en la decisión de aquellas compañías que desean invertir (Moriset, 2003). Agencias de promoción de inversiones así como expertos en inversión sostienen que los incentivos fiscales son variables de gran importancia dentro de una adecuada política de desarrollo y atracción de inversiones (UNCTAD, 2005)

Tabla 1.2								
Cambios introducidos en la Legislación Nacional sobre IED, 1995-2003								
<u>Concepto</u>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Número de países que introdujeron cambios en su legislación sobre inversión extranjera	65	76	60	63	69	71	70	82
Número de cambios introducidos	114	151	145	140	150	208	248	244
<i>De los cuales</i>								
Más favorables a la IED ¹	98	135	136	131	147	194	236	220
Menos favorables a la IED ²	16	16	9	9	3	14	12	24
Fuente: UNCTAD, <i>World Investment Report 2004: The Shift Toward Services</i> , cuadro 1.2								
¹ Comprende los cambios liberalizadores y los cambios encaminados a fortalecer el financiamiento del mercado así como la concesión de mayores incentivos								
² Incluye los cambios encaminados a incrementar el control y a reducir incentivos								

El papel de la IED y el camino que ha trazado el país al comprometerse con el ASCM lo llevan a iniciar un replanteamiento de aquellas políticas determinadas en la Ley de Zonas Francas. El cuadro 1.2 demuestra la existencia de una tendencia global que promueve la promulgación de legislación que favorezca la atracción de inversión extranjera; para el año 2003 al menos 82 naciones del mundo entero introdujeron unos 244 cambios en su

legislación, de los cuales el 90% se trataban de variaciones encaminadas al fortalecimiento de las condiciones del mercado para la atracción de IED.

La redefinición de la estrategia de atracción y generación de inversiones en Costa Rica debe de ser en su forma flexible con los estímulos ofrecidos al inversionista. Las condiciones que se deben desarrollar en el país, según explica Ramírez (2005) deben de tener una definición clara de los objetivos que se persiguen alcanzar, especialmente en el largo plazo, lo cual significa un modelo que permita la transición hacia el nuevo esquema que a su vez debe de ir en concordancia con las disposiciones de la OMC en el cual se favorezca el desarrollo tecnológico, la transferencia de conocimiento y el crecimiento del capital humano considerando, entre otras cosas, el fomento del encadenamiento productivo.

El régimen de zonas francas se erige como uno de las plataformas más aptas para la atracción de inversión extranjera; la aplicación de incentivos se orienta en tres tipos básicos de políticas: incentivos fiscales, incentivos financieros y políticas de promoción. (BID, 2005). Dicho esto, es importante distinguir entre los varios tipos de medidas fiscales que pueden existir en el marco de zonas francas, porque algunos no constituyen subvenciones y por eso no están sujetos al ASMC en absoluto; que una medida constituya una subvención no es en sí, suficiente para que caiga bajo las disciplinas del ASMC – subvenciones en si no son todas prohibidas-

En el caso de Costa Rica, Ramírez (2005) explica que dos son los caminos legales que, ante este panorama, tiene la posibilidad de tomar: en primer lugar podría modificar la actual legislación de Zonas Francas y eliminar de su contenido aquellas normas que sujetan los beneficios a la exportación de bienes producidos bajo el régimen. Señala además que la otra opción consiste en crear una ley que regule las actividades económicas de aquellas empresas manufactureras beneficiadas fiscalmente, cerca del 70% en la actualidad, de manera que puedan continuar gozando de éstos sin que se incumplan los compromisos del ASMC.

Las medidas de apoyo a la inversión, deben diseñarse para motivar a las empresas a invertir de tal manera que, a la vez se favorezca el desarrollo del país. Cualquier estrategia en este sentido, debe incrementar la rentabilidad de las inversiones para que de esta manera, en la búsqueda de su beneficio, los inversionistas expandan o trasladen sus operaciones de acuerdo con las motivaciones de desarrollo del gobierno (Chavarría, 2005)

El contenido de esta nueva legislación consideraría una serie de instrumentos utilizados en otros países para fomentar la inversión, entre ellos:

- **Exoneración impositiva:** De mayor extensión en países menos adelantados, se trata de exenciones que no son una carga directa para las finanzas públicas y exime del pago de tributos directos (renta corporativa) por un tiempo determinado.
- **Asimetrías impositivas:** Asociados con alguna condición de inversión tal como el monto, sector de inversión, zona geográfica, entre otros. El beneficio lo obtienen aquellas empresas que cumplen con lineamientos de la OMC al establecerse bajo el amparo de criterios objetivos como el empleo generado o la inversión de capital y se puede traducir en rebajos porcentuales del impuesto sobre la renta o bien su exención total.
- **Reconocimiento de pérdidas:** Faculta a los inversionistas el llevar a futuro (tres a cinco años) pérdidas operacionales y favorece aquellas actividades cuyos proyectos tienen pérdidas en los primeros años de operación.
- **Créditos Fiscales:** Permite la exención del pago de tributos sobre actividades como: investigación y desarrollo, capacitación (entrenamiento), licencias, tecnologías limpias (métodos de producción amigables con el ambiente), salud ocupacional, propiedad intelectual. En su esquema de inversión Irlanda, por ejemplo, ofrece cubrir en un 100% los costos de capacitación e incluso brinda desembolsos en efectivo para la inversión en capital y empleo.
- **Deducciones sobre gastos o actividades autorizadas:** A diferencia del crédito fiscal no se aplica directamente a la renta imponible sino más bien disminuye su

base. Fomenta la inversión en áreas de menor desarrollo considerando además el nivel de empleo y bajo un plazo determinado en áreas como capacitación, investigación y desarrollo, mercadeo internacional, certificaciones de calidad y otros en los cuales la empresa puede optar por aplicarlos a la renta por un factor mayor que uno.

- **Incentivos de carácter financiero:** El gobierno puede proveer asistencia financiera para aquellos proyectos que requieran de financiamiento a través de fondos de inversión o por medio de tasas de interés subsidiadas.
- Otros instrumentos generales de estímulo como reducción o exoneración sobre impuestos a los dividendos y a los intereses pagados al extranjero, deducciones de seguridad social con base al empleo, asignaciones impositivas para la inversión, causación acelerada así como incentivos al empleo

Ramírez sostiene que el propósito de las exoneraciones no es el de ser entregados sin control a todos aquellos que decidan invertir. Como instrumentos de atracción es necesario que se establezcan criterios objetivos de selección cuya aplicación favorezca aquellas regiones o sectores económicos menos favorecidos. Cordero (2000) dice que “aquellos países que apoyan y participan de la globalización, son más diversificados, atraen una mayor cantidad de IED y se han vuelto más competitivos. Estas son las economías con mayor probabilidad de sostener su crecimiento en el largo plazo”.

Esta situación no es exclusiva de los países en vías de desarrollo que necesitan esta inversión para modernizar y dinamizar sus economías, se presenta con mayor ímpetu en países desarrollados en donde existe una resistencia a abandonarlos. (Chudnovsky, 2000)

El objetivo de los incentivos fiscales y otras medidas orientadas a la atracción de inversiones es el de, entre otras cosas, corregir las fallas del mercado que provocan una brecha entre la rentabilidad privada y social de un proyecto, a consecuencia de la existencia de externalidades. Existe acuerdo en cuanto a que por si solos, los incentivos fiscales no son capaces de inducir la llegada de nuevas inversiones en aquellos países que carecen de un clima de negocios propicio. Sin embargo, en momentos en que cuando las

inversiones enfrentan opciones similares en cuanto al clima de negocios, los incentivos marcan la diferencia en las decisiones de localización, sobre todo en aquellos proyectos de alto costo inicial de inversión, que tienen una alta movilidad internacional o que son intensivos en capital. es preciso indicar que según la experiencia de aquellas empresas que se han visto enfrentadas con la decisión de invertir fuera de las fronteras de su país de origen, los incentivos fiscales y las tasas impositivas, tienen un efecto muy importante en la toma de decisiones sobre dónde invertir. (Morisset, 2003)

El futuro de las políticas de atracción de IED

El mercado internacional es el escenario de una verdadera globalización económica. La eficiencia en todos los ámbitos de las actividades productivas se ha transformado en una necesidad de primer orden para las compañías multinacionales en busca de competitividad.

La India se ha consolidado como un importante enclave en el cual se desarrollan actividades tecnológicas e industriales de innovación y crecimiento. Con la liberalización económica iniciada en 1991 se iniciaron reducciones significativas en los aranceles y otras barreras comerciales, ajustes significativos en las políticas monetarias y fiscales del gobierno. Por su parte, Irlanda fue uno de los primeros países que adoptó una política nacional explícitamente orientada a la atracción inversión extranjera directa

La región centroamericana es un destino estratégico para las compañías multinacionales y la tendencia ha propiciado el incremento de los volúmenes de inversión en países con ventajas en recursos naturales, humanos, tecnológicos, geográficos así como tamaño del mercado, bajos costos de producción, la dolarización, estabilidad política, bajos costos de transportes, entre otros. Sin embargo, en el momento en que la decisión de invertir va más allá de una variable estratégica relacionada con este tipo de recursos, el inversionista analiza políticas de atracción aplicadas por aquellos países cuyas condiciones considera más favorables.

Así las cosas, la aplicación de una serie de beneficios fiscales se convierte en uno de los factores más importantes en el momento de decidir dónde invertir; la aplicación de éstos se presenta tanto en países desarrollados como en naciones menos adelantadas. Costa Rica no tiene ventajas comparativas en cuanto a incentivos fiscales para la IED en relación con sus competidores, no es por sí mismo un destino habitual para el establecimiento de empresas foráneas y en su caso la Ley de Zona Franca traza los lineamientos de la principal plataforma de inversión que según datos del Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible durante el año 2004 las empresas de Zona Franca exportaron US\$3.264,6 millones que representaron el 52% del valor total exportado por el país durante este año.

Costa Rica al suscribir el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se comprometerse a liberar la economía de una serie de beneficios o subvenciones consideradas prohibidas por la OMC antes del año 2010; inicia un camino en el que debe de establecer los parámetros bajo los cuáles continuará desarrollando su política de atracción de inversiones. De acuerdo con Ramírez (2005), el reto tiene implicaciones directas sobre la economía nacional en el mediano plazo y tiene como antecedentes una serie de experiencias presentadas en naciones que aplican beneficios fiscales sin contradecir las normas del ASMC; los cuales contienen una definición convenida de lo que es una subvención e introduce el concepto de subvención "específica", a su vez un acuerdo sobre bienes y no sobre servicios

Es fundamental entender, que cualquier propuesta para la redefinición de la estrategia de atracción y generación de inversiones para Costa Rica, debe ser flexible y dinámica en los incentivos y estímulos ofrecidos. Éstos, deben tener la capacidad de adaptarse y regenerarse a través del tiempo, como consecuencia del vertiginoso cambio en las condiciones y tecnologías de operación que demanda el entorno mundial. La ventaja de estar ya en operación en un país, puede verse severamente erosionada en poco tiempo si no se toman las medidas necesarias para garantizar el mantenimiento de la inversión existente. La tarea debe contemplar el desarrollo de un nuevo esquema de atracción de inversión que considere beneficios fiscales relacionados con la exoneración impositiva,

asimetrías impositivas, reconocimiento de pérdidas, créditos fiscales, deducciones sobre gastos o actividades autorizadas, incentivos de carácter financiero, entre otros.

Es necesario establecer parámetros para el otorgamiento del poder discrecional de los funcionarios o entidades gubernamentales que lo administran e incrementar con esto la discreción en la asignación de incentivos a la inversión. Para alcanzar este objetivo se requiere definir con claridad el marco legal que regulará los paquetes de incentivos y los criterios bajo los cuales serán otorgados.

Precisa el diseño de un esquema para darle el seguimiento de verificación adecuado de forma que se garantice el cumplimiento de las condiciones acordadas en el otorgamiento del paquete de incentivos, tales como la creación de trabajo, niveles de inversión o reinversión, finalización de procesos constructivos, entre otros.

“Es preocupante que los legisladores no vean las implicaciones que esto trae para la inversión extranjera. Las señales que estamos enviando no son las mejores cuando tratamos de competir con países que tienen iguales o mejores condiciones de recurso humano y estabilidad política que Costa Rica, pero con tasas impositivas e infraestructura de primer nivel”, afirma Timothy Scott, gerente general de la Asociación de Zonas Francas (AZOFRAS).

Según señala Ferrero (2004) “Para ser exitosa, una política debe necesariamente prever inversiones destinadas al mejoramiento del entorno empresarial general, sorteando las debilidades locales y los principales obstáculos a la innovación y al desarrollo de encadenamientos, en vez de utilizar como instrumentos centrales el otorgamiento de subsidios e incentivos fiscales asegurar políticas macroeconómicas sólidas y sustentables. Es preciso analizar con mayor profundidad el papel que desempeñan universidades, asociaciones del sector público y privado relacionadas con actividades en el conocimiento y la innovación” (pág.60)

REFERENCIAS

Aranda, Victoria. (2003). ¿Peligran las Zonas Industriales Francas? Normas de la OMC sobre Subvenciones: Opciones para el futuro. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Ash Narain, Roy (2005). La India: el poder del futuro. Recuperado el 25 de octubre de <http://www.istmoenlinea.com.mx/articulos/27803.html>

Banco Interamericano de Desarrollo (2005). *Políticas de inversión extranjera Directa*. Recuperado el 27 de octubre de www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubB-2001S_1007.pdf

Barquero S., Marvin. (2005). *Costa Rica ya está atrás en incentivos a inversión*. Recuperado el 02 de octubre del 2005 de <http://www.nacion.com/lne/2005/mayo/23/economia0.html>

Camacho, Edna (2005). *Inversión extranjera directa: logros, retos y oportunidades*. Recuperado el 02 de octubre del 2005 de http://www.actualidad.co.cr/307/44.edna_camacho.html

Cámara de Comercio del Asia para América del Sur. *Infomación sobre la India*. Recuperado el 20 de octubre de <http://www.ccaas.com/esp/notas/asia/n-india2.htm>

Casa Editorial el Tiempo (2005). *La inversión extranjera directa como motor del desarrollo de las naciones*. Recuperado el 27 de octubre de http://www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_econ_online/2005-1014/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-2568641.html

Centro de Información y documentación empresarial sobre Iberoamérica. *México Inversiones y programas. Inversiones extranjeras*. Recuperado el 25 de octubre de <http://www.cideiber.com/infopaises/Mexico/Mexico-09-01.html>

Chavarría Granados, Marcela. Información Régimen de Zona Franca. Ministerio de Comercio Exterior. Septiembre 2005

Chudnovsky, Daniel López, Andrés. La competencia por atraer la inversión extranjera directa. Red Latinoamericana de Comercio Internacional. FLACSO, Serie Brief No.8, febrero del 2000.

Confederación internacional de Organizaciones Sindicales Libres (2004). Detrás de la Etiqueta. Las condiciones de trabajo y los derechos sindicales en las zonas francas industriales. Comité de Zonas Francas de las Américas, p.5

Cordero P. José Antonio (2000) El Crecimiento Económico y la Inversión: Caso de Costa Rica”, Serie Reformas Económicas. CEPAL

Díaz, Nancy (2005). *Pierde México atractivo para desarrollo de negocios*. Recuperado el 25 de octubre del 2005 de <http://www.economista.com.mx/impreso/articulos/06256D5C000466290625709E0001672E>

Embajada de la India en Bs.As (2005). *Invertiendo en la India*. Recuperado el 25 de octubre de <http://www.indembassyhavana.cu/IBO%20in%20Spanish/invertiendo%20en%20la%20India.htm>

Embajada de la India en Bs.As.(2005). *Un vistazo a la India*. Recuperado el 25 de octubre de http://www.indembassyhavana.cu/IBO%20in%20Spanish/Vistazo_a_la_india.htm

Fitch Ratings (2005). *CAFTA es un Evento Positivo de Largo Plazo para CA-RD*. Recuperado el 02 de octubre del 2005 de http://www.fitchca.com/cpf-fitch_centroamerica_pone_.html

Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa. (2005). *Inversión Extranjera Directa en Costa Rica 1997 – 2004*. COMEX, p. 5-24

Invest in Costa Rica. (2002). *Costa Rica es ejemplo en mejora de competitividad según informe de Naciones Unidas*. Recuperado el 20 de septiembre del 2005, de <http://www.investincostarica.com/news/unctad.htm>

La Nación. (2005). *Empresarios afirman inversión se estanca sin TLC en el Congreso*. Recuperado el 18 de septiembre del 2005, de www.nacion.com/ln_ee/2005/agosto/09/ultima-ce20.html

Morisset, Jaques. *Public policy for the private sector, Tax Incentives*. Pág. 253. FIAS-Banco Mundial. 2003

Muñoz Acebes, César. (2005). *América Latina recibirá más inversión extranjera de lo previsto*. Recuperado el 22 de septiembre del 2005, de www.nacion.com/ln_ee/2005/septiembre/24/ueconomia-mu5.html

Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (2002a), “Foreign Direct Investment for Development: Maximising Benefit, Minimising Costs”, París: OCDE, pág. 17

Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (2001). *Examen de las Políticas Comerciales Costa Rica*. OMC, p.99

Ramírez González, Rafael (2005). *Consideraciones en torno a la utilización de incentivos para la generación de inversiones*. Dirección de Inversión y Cooperación. COMEX. Costa Rica

Ramírez González, Rafael (2005, 09 de septiembre) *Comunicación personal en entrevista*. San José, Costa Rica.

Rodríguez-Clare, Andrés; Larraín B., Felipe y López-Calva, Luis F. Intel: A Case Study of Foreign Direct Investment in Central America. Center for International Development at Harvard University. 2000

Rojas, Ana Cristina (2005). *Zonas Francas con Futuro*. Recuperado el 02 de octubre del 2005 de <http://www.actualidad.co.cr/229/27-actualidad.html>

Sauvant, Karl P. Prospects for FDI Flows and TNC Strategies, 2004-2007 World's largest transnational companies opt for expansionary strategies. UNCTAD (2005)

The World Investment Report (2005). Transnational Corporations and the Internationalization of R&D . Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD

UNCTAD (1996). Expert meeting on investment promotion and suggested measures to further development objective. Pág. 2